# LES FINANCES

# DE L'ANCIEN RÉGIME

ET

# DE LA RÉVOLUTION

# LES FINANCES
# DE L'ANCIEN RÉGIME
ET
# DE LA RÉVOLUTION

ORIGINES DU SYSTÈME FINANCIER ACTUEL

PAR

RENÉ STOURM
Ancien Inspecteur des Finances et Administrateur des Contributions indirectes

—

TOME PREMIER

—



PARIS
GUILLAUMIN ET Cie, ÉDITEURS
De la Collection des principaux Économistes, du Journal des Économistes,
du Dictionnaire de l'Économie politique,
du Dictionnaire universel du Commerce et de la Navigation, etc.
14, RUE RICHELIEU, 14
—
1885

# TABLE GÉNÉRALE ET ANALYTIQUE

**B**

1. Quelques historiens écrivent Clavières. M. Taine emploie parfois cette orthographe (La Révolution. T. III, page 470). Mais les signatures autographes du ministre dans les documents conservés aux archives portent très lisiblement Clavière. (Arch. nat. AF. II, 38.) De même, la *Chronique*

*du mois*, journal où Clavière publiait des articles financiers, en 1791 et 1792, inscrit son nom sans *s*.

D

1. Quelques rapports à la Constituante sont signés : de Fermon; d'autres portent Fermont, orthographe que nous avons conservée, Tome I, page 248, telle qu'elle figure dans un recueil de documents de l'époque. Puis on écrivit Defermont jusqu'au Consulat, et, enfin, sous l'Empire, Defermon

1. A la fin de l'ancien régime et *pendant l'assemblée constituante*, son nom s'écrit presque toujours Du Pont en deux mots ; ainsi, les Archives des affaires étrangères relatives au traité de 1786, l'almanach royal de 1787, celui de 1788, etc., écrivent du Pont, en deux mots ; de même les rapports et discours imprimés par ordre de l'assemblée constituante, (spécialement ceux du 24 septembre 1789 sur l'état des finances, et du 10 février 1791 sur les taxes d'entrée) portent : Du Pont. Nous avons adopté cette orthographe, en vigueur pendant l'époque que nous étudions spécialement, bien que sous le Directoire, Dupont, en un seul mot, ait prévalu, et demeure aujourd'hui plus généralement employé.

## E

1. Quelques auteurs écrivent *Faipoult*, mais Faypoult est l'orthographe la plus générale. Le *Bulletin des lois* du 17 brumaire an IV porte : « Le citoyen *Faypoult*, ex-chef de bureau « au comité de salut public, est nommé « ministre des finances » (*Bulletin* III, nº 16.)

G

H



I



1. Le *Moniteur* écrit quelquefois Goudart (notamment dans sa table). Mais les rapports originaux portent Goudard.

1. Le Trosne paraît être la meilleure orthographe. Elle se trouve en tête de plusieurs de ses ouvrages (*La liberté du commerce des grains*, par M. Le Trosne, avocat du roi au bailliage d'Orléans, 1765). Cependant son livre sur l'*Administration provinciale et la réforme de l'impôt* porte : « Par feu M. Le Trône, ancien avocat, etc. 1788. » Après 1789, on écrivit souvent Letrône en un seul mot.

1. Son vrai nom était Ramel *de* Nogaret ; la particule disparut d'abord sous la Constituante · puis, à la Convention et pendant le Directoire, on ne l'appela plus que Ramel tout court.

V

1. Nous avons mis un double *f*, à Wimpffen, pour nous conformer à l'orthographe de l'assemblée constituante, dans le rapport même, imprimé par son ordre, du comité militaire que nous analysons. (3 juillet 1790.) Mais on écrit le plus souvent Wimpfen, avec un seul *f*.

# AVANT-PROPOS

Décrire l'état de nos finances avant 1789, suivre les phases de leur transformation accomplie par les efforts successifs de l'ancien régime à la fin de son existence et de la Révolution à ses débuts, puis, une fois la Révolution franchie, assister à l'établissement définitif du système financier actuel, tel est le plan de cet ouvrage.

Parmi les noms illustres mêlés au cours de cette histoire financière, celui de Necker forme un cadre naturel à la première partie de notre sujet. Ses fonctions ministérielles commencent en 1776, peu après l'avènement de Louis XVI, et se terminent dans les derniers mois de 1790, sous l'assemblée constituante. Necker a donc vu la fin de l'ancien régime et le commencement du régime nouveau. Avec lui, nous pourrons embrasser d'un même coup d'œil les deux versants dont 1789 est le sommet.

Apprécier le mérite de Necker, préciser son caractère, porter un jugement sur ses actes, forme déjà la matière d'un travail intéressant en lui-même, puisqu'il met en relief une personnalité remarquable,

travail délicat, du reste, comme nous le verrons plus loin.

Mais au-dessus de l'étude spéciale à Necker apparaît celle de la situation des finances, sous Louis XVI, avant la réunion des États généraux, et durant la Révolution.

La Révolution ! Comment se justifie au point de vue des finances ce désastreux bouleversement ? Les vices de l'ancien régime l'avaient-ils rendu inévitable ? Une aussi violente scission avec le passé formait-elle la seule ressource des réformateurs ? Au contraire, le mouvement fécond de progrès continus, poursuivant la série des perfectionnements déjà réalisés, ne devait-il pas amener pacifiquement une restauration devenue nécessaire ?

Faut-il admettre que huit années de désordres aient dû fatalement couronner l'œuvre entreprise à la fin de la monarchie par tant d'hommes sages et véritablement dévoués au bien public ? Le XVIIIe siècle, éclairé des lumières les plus brillantes de l'intelligence, adonné avec une si noble ardeur aux travaux les plus élevés de l'esprit humain, n'a-t-il trouvé pour rédiger son programme libéral d'autre auxiliaire que la force brutale ? Écartons ces suppositions, et recherchons, au contraire, d'après la réalité des faits, si cette période barbare n'a pas retardé pendant de longues années l'avènement du régime financier moderne.

---

# CHAPITRE PREMIER

## LES FINANCES AU DÉBUT DU DIX-HUITIÈME SIÈCLE : FIN DU RÈGNE DE LOUIS XIV

I. Rapport de Desmarets, contrôleur général de 1708 à 1715. — Pénurie du Trésor. — Ajournement du payement des dépenses. — Opérations sur les monnaies; théories relatives à leur surhaussement : Dutot, Forbonnais, Voltaire. — II. Emprunts à des taux usuraires. — Rachat de la capitation par le clergé. — III. Impôt du dixième. — Situation pitoyable des finances à la mort de Louis XIV : opinions citées à ce sujet.

### I

Necker débuta dans les fonctions publiques à l'âge de 44 ans, en octobre 1776. Il avait été banquier; sa patrie n'était pas la France, mais Genève; sa religion était la religion protestante. Le fait seul d'appeler à la direction du Trésor un étranger, un protestant, et un ancien banquier constituait un indice très grave. Il décelait la difficulté des choix, les embarras financiers du gouvernement et la nécessité urgente d'une réforme radicale provoquée par l'imminent péril de la fortune publique.

La nationalité étrangère de Necker, parmi ses diverses incompatibilités, paraît aujourd'hui la plus choquante. Mais alors sa qualité de protestant élevait entre lui et les fonctions publiques un obstacle plus infranchissable encore. Louis XVI, à l'égard de Necker, comme à l'égard de Turgot, triompha de ses préférences personnelles. « On dit que

« M. Turgot ne va jamais à la Messe » objecta-t-il un moment, en discutant la nomination de ce ministre. Puis, il sacrifia ses scrupules. Lorsque le clergé lui reprocha la nomination d'un hérétique dans la personne de Necker : « Si le clergé « veut acquitter les dettes de l'État, répondit-il, il pourra « se mêler de choisir les ministres. » (*Mercure historique.*)

Le péril très réel que courait la fortune publique revêtait un caractère d'autant plus inquiétant qu'il ne provenait pas d'un événement extraordinaire, d'un trouble imprévu, mais de la plus ancienne, de la plus déplorable suite de malversations.

Nous ne reprendrons pas l'histoire rétrospective des finances depuis le début de la monarchie, ni même depuis le règne de Henri IV : il suffira, à propos de chacune des réformes entreprises, de parler du passé par parties successives et plus aisément saisissables. Cependant un document financier authentique et important, relatif aux premières années du dix-huitième siècle, mérite d'être cité dès l'abord pour bien marquer le chemin parcouru au moment de l'entrée de Necker aux affaires.

Ce document présente le tableau des désordres financiers les plus extravagants pratiqués couramment à la fin du règne de Louis XIV, de 1708 à 1715, altération de la valeur des monnaies, emprunts usuraires, suspensions de payements, réductions arbitraires de créances, création d'emplois dans le seul but de les vendre, etc.; il émane de Desmarets, contrôleur général des finances, neveu de Colbert, homme distingué par lui-même, qui fit imprimer, en quittant le ministère, un mémoire justificatif de sa propre gestion. Ce malheureux Desmarets a recours à la publicité parce qu'il reconnaît ses fautes, et qu'il

voudrait amener le public à ne pas le condamner, mais à le plaindre comme il se plaint lui-même.

Avec une touchante humilité, les larmes aux yeux, il expose qu'en 1708, n'ayant aucun moyen de pourvoir aux dépenses de l'année, il les fit toutes réassigner sur 1709; c'est-à-dire que, d'un trait de plume, toutes les dettes de l'État furent ajournées à un an de date. « On parvint ainsi, « dit-il, à rendre libres les fonds de 1708 », procédé très simple, en effet, pour apurer les budgets arriérés.

Ensuite, un édit rendu sur sa proposition ordonna la refonte de toutes les monnaies. Les nouvelles espèces, fabriquées au même poids et au même titre que les anciennes, reçurent l'attribution d'une valeur conventionnelle plus forte de 23 0/0. Le même louis d'or, qui, avant la refonte, avait cours pour 16 livres 10 sous, dut être accepté, sous sa nouvelle marque, pour 20 livres. (Édit de mai 1709.) Il paraît aujourd'hui superflu d'insister sur l'irrégularité flagrante d'une telle opération. L'irrégularité, d'ailleurs, était le côté de la question qui préoccupait le moins le ministre d'alors: il cherchait uniquement et par tous les moyens à se procurer des ressources. En rehaussant fictivement la valeur des monnaies, Desmarets n'atteignit même pas son but: la prévision la plus élémentaire le lui aurait enseigné.

Du moment, en effet, qu'un coup de marteau suffisait pour augmenter de 23 0/0 la valeur d'un lingot, il s'établit immédiatement à l'étranger des fabriques qui refondirent les anciennes pièces et les marquèrent à la nouvelle effigie, en s'attribuant une grande partie du bénéfice que le Trésor français espérait maladroitement se réserver pour lui seul. Forbonnais, le célèbre auteur des *Recherches et considérations sur les finances de la France*, évalue à 300 millions de livres la somme d'anciennes monnaies qui passa et repassa ainsi nos frontières pour être fondue et remarquée. Sur ces

300 millions l'étranger, d'après ses supputations, gagna 17 1/2 0/0 net environ, soit 52.500.000 livres. « Malgré la « pauvreté publique, ajoute-t-il, n'eût-il pas mieux valu « que le Roi les eût levées sur son peuple ? »

Le Trésor français obtint pour tout bénéfice, outre le retrait de 43 millions de bons de monnaie mis en circulation pendant les années précédentes et que les porteurs durent rapporter avec les matières à refondre dans la proportion de 1/6, une somme nette de 11.507.773 livres en argent comptant. L'argent comptant était l'unique objet recherché. « On tira un grand secours, dit Desmarets, du « travail des monnaies en 1709, qui produisirent un fonds « actuel de 11.507.773 livres, lesquelles furent utilement « employées pour le payement des troupes. »

Démonétiser et refondre les espèces en cours, jeter un trouble profond dans les transactions, laisser prélever aux étrangers un bénéfice illégitime de 52 millions et demi, pour recueillir soi-même 11 millions 500.000 livres de profit immédiat, tout cela constitue, certes, une combinaison financière qui risquerait de paraître une invention calomnieuse, si le rapport du ministre, son auteur, ne la décrivait *in extenso*.

« Cette opération est si absurde, écrit Condillac, que si « c'était une supposition de ma part, on dirait qu'elle n'est « pas vraisemblable. Comment voulez-vous qu'il vienne « dans l'esprit du souverain de persuader au public que 6 « est 8, ou n'est que 5 ? Quel avantage retirerait-il de « cette fraude grossière ? Ne retomberait-elle pas sur lui-« même ? Les monarques cependant ont regardé ces frau-« des comme le grand art des finances. » (Condillac, *Le commerce et le gouvernement*, 1788.)

Cependant le surhaussement des monnaies, spécialement celui de 1709, dont nous nous occupons, eut des

apologistes qui tentèrent de le justifier théoriquement. Ils alléguaient d'abord que l'opération facilite beaucoup les transactions, parce qu'elle favorise le débiteur en lui donnant la faculté de se libérer avec une moindre quantité de métal. L'État, débiteur de sommes considérables, y trouve une grande aisance. Il perd, sans doute, à titre de créancier des impôts, une partie du bénéfice qu'il obtient en payant les dépenses. Mais, comme les dépenses, disait-on alors, excèdent de beaucoup les recettes, le Trésor, toute balance faite, gagne plus à donner de la fausse monnaie qu'il ne perd à en recevoir. D'ailleurs, la rentrée des impôts, éternellement arriérée, éprouve elle-même un certain regain d'activité au moment du rehaussement, beaucoup de contribuables voulant profiter de la valeur exceptionnelle des espèces pour acquiter leur dette; les caisses publiques cessent ainsi momentanément d'être vides.

Il est superflu de réfuter, aujourd'hui, de tels sophismes. Même en 1709, ce tableau ne pouvait illusionner qu'un ministre aveuglé par les nécessités du moment. La situation ne tarda pas, du reste, à apparaître sous ses véritables couleurs : les trompeuses perspectives s'évanouirent, et se transformèrent en une telle calamité pour le pays tout entier, qu'une contre-opération, aussi désastreuse que la première, la diminution des espèces, devint bientôt nécessaire pour ramener les monnaies à leur valeur normale.

Toutefois, les idées demeurèrent longtemps troublées sur ces matières. Plusieurs années après la crise, des écrivains sérieux, tels que Melon, recommandaient encore aux gouvernements de surélever dans certains cas la valeur des monnaies. L'économiste Dutot se crut forcé de consacrer tout un volume, en 1735, à réfuter les erreurs accréditées à cet égard par ses prédécesseurs, spécialement celles que renfermait l'ouvrage de Melon. Dutot démontre

par des raisonnements très précis — ces vérités avaient alors besoin d'être ainsi démontrées — quelle série de misères répandent dans toute la nation les fluctuations du cours des espèces, et comment le commerce avec l'étranger éprouve un arrêt absolu par le fait de la variation du prix des monnaies à l'intérieur.

Le surhaussement de 1709 prolongea ses funestes effets jusqu'en 1715. « Onze diminutions faites successivement « sur nos espèces depuis le 1er décembre 1713 jusqu'au « 1er septembre 1715 qui se fit la dernière, et qui ré-« duisirent le marc (1) d'or de 600 livres à 420 livres, « et le marc d'argent de 40 livres à 28 livres, firent pres-« qu'autant de mal que le surhaussement. » (Dutot, *Ré-« flexions sur le commerce et les finances*, 1735.)

Voltaire, que l'expérience et les discussions précédentes auraient pu éclairer, persista, en 1738, à plaider la cause de l'altération des monnaies. « Enfin, dit-il, le chef de la « nation est dans ce cas (celui d'augmenter fictivement la « valeur des espèces), lorsqu'il n'a qu'un certain fonds « réglé, et certains droits qu'il n'ose trop augmenter de « peur d'exciter les murmures. Dans cette situation pres-« sante, il n'y a certainement qu'un parti à prendre, « c'est de soulager le débiteur. » (*Lettre de Voltaire à M. Thiriot, contenant ses observations sur Jean Law, Melon et Dutot*, 1738.)

Desmarets devient en quelque sorte excusable d'avoir pratiqué en 1709 sa détestable falsification, lorsqu'on voit, 30 ans plus tard, Voltaire proposer, comme un procédé financier recommandable, le soulagement du débiteur au moyen d'une élévation arbitraire du cours des monnaies (2).

1. Poids de 244 grammes 75.

2. Forbonnais, jusque dans ses écrits de 1766, juge nécessaire de réfuter longuement, pied à pied, les arguments des partisans du rehaus-

## II

Les dépenses de 1708, que nous avons vu le ministre Desmarets réassigner sur l'année suivante, ne furent pas plus acquittées en 1709 qu'en 1708 : le fait était facile à prévoir. Cependant les créanciers eurent un moment d'illusion, car un arrêt du 19 février 1709 stipula, avec solennité, que toutes les sommes imputées sur cet exercice seraient exactement payées. Cette assurance permit d'obtenir des prêteurs un peu d'argent pour les besoins urgents. Une fois l'emprunt réalisé, les excuses ne manquèrent pas pour ajourner l'échéance promise : déficit imprévu dans la rentrée des impôts, rigueur d'un hiver exceptionnel, continuation de la guerre, etc ; bref, au lieu de liquider l'arriéré, le ministre consomma par avance les revenus jusqu'en 1717 par des assignations anticipées. Ainsi, huit budgets se trouvèrent escomptés, et à quel taux ? Nous allons le voir. On suppose bien, du reste, que les billets gagés sur des revenus lointains et hypothétiques ne se négociaient pas au pair !

Le clergé racheta l'impôt général de la capitation moyennant un capital de 24 millions. Cet impôt constituait pour le clergé une charge annuelle de 4 millions : 4 millions de rente perpétuelle furent donc rachetés avec un capital de 24 millions. D'autres particuliers, admis à opérer le rachat du même impôt, le firent dans des condi-

sement des monnaies, et de prouver minutieusement que l'aisance apparente qui suit l'opération n'a ni fondement, ni durée. « J'avoue même, dit-il, « que j'ai d'abord hésité, mais les suites pernicieuses et prochaines de cet « embonpoint passager m'ont intimement convaincu qu'il n'était pas natu- « rel, enfin que l'opération n'est utile dans aucun sens. » (Forbonnais, *Éléments du Commerce*, 1766.)

tions aussi désavantageuses pour le Trésor ; ces conditions représentaient un emprunt à 16 0/0. Le taux de 16 0/0 formait alors un taux modéré pour les emprunts d'État. Desmarets avoue dans ses *Mémoires*, sans s'étendre beaucoup sur ce point délicat, que la remise faite aux traitants s'élevait en général à plus du quart. « Sur une somme de « 43.817.248 livres ils avaient droit, dit le ministre, à « 11.000.698 livres. » C'était un intérêt de plus de 25 0/0.

Les comptes rendus des affaires extraordinaires publiés en détail par Mallet, ancien premier commis de Desmarets, confirment de tous points ces renseignements. Rien ne caractérise plus vivement l'état de discrédit et de ruine du pays que ces prêts usuraires.

En même temps, le clergé obtenait, moyennant le versement immédiat d'un autre capital de 8 millions, l'exemption perpétuelle en sa faveur d'un autre impôt, celui du dixième, récemment créé. Le Trésor besoigneux ne résista pas à l'appât de la possession immédiate de ces 8 millions comptant, et, à ce prix payé une fois pour toutes, il aliéna un revenu susceptible de s'élever annuellement au moins à la même somme de 8 millions (1).

Les ordonnances de dépenses arriérées, dont Desmarets reportait le payement d'année en année, finirent par avoir le sort réservé aux dettes trop anciennes. « On prit le parti « de les annuler, dit le ministre, en 1710, et de les convertir en rentes sur l'hôtel de ville. » Cette opération très simple, et malheureusement plusieurs fois pratiquée en France, s'appelle une consolidation : les billets de monnaie, les billets d'emprunts des trésoriers de l'extraordinaire, etc., et généralement tous les papiers existant alors, parmi

1. Du Pont de Nemours a très clairement chiffré plus tard les conditions léonines obtenues par le clergé à son profit dans le traité de rachat de 1711. (Discours du 24 septembre 1789 et tableaux à l'appui.)

lesquels étaient comprises les assignations émises en 1709 sur les recettes des huit budgets à venir, participèrent à cette consolidation. Au lieu d'en payer le capital à l'échéance, on promit d'en servir l'intérêt annuel, et on délivra aux créanciers des rentes sur l'hôtel de ville.

Mais le chiffre des rentes sur l'hôtel de ville, déjà très lourd, augmenté par la consolidation des créances exigibles, excéda les forces du budget, et, à partir de 1711, le payement des arrérages fut suspendu. En 1713, deux années d'intérêt étaient en souffrance. Un dernier moyen s'offrit alors au gouvernement pour sortir définitivement d'embarras : la faillite. De sorte que les créances, ajournées d'abord, puis consolidées, se trouvèrent enfin comprises dans une violation générale des engagements publics. L'édit du mois d'octobre 1713 convertit toutes les rentes sur l'hôtel de ville en nouveaux contrats, ajouta les intérêts en retard au capital, et réduisit des 2/5 le montant de toutes celles qui, depuis 1706, provenaient de la consolidation de papiers du Trésor en circulation. Cette conversion forcée et cette réduction des 2/5 allégèrent de 14 millions d'intérêts annuels les charges du Trésor, et diminuèrent le capital de la dette de 135 millions environ. Tel fut le bénéfice de la répudiation de 1713. « Cet arran« gement causa de grands murmures, dit Desmarets ; mais « il aurait été plus difficile, si on avait attendu que la paix « eût été générale. » Ce qui veut dire que le ministre se pressa d'exécuter l'opération pendant que la guerre qui finissait la faisait en quelque sorte excuser.

## III

Est-il nécessaire de poursuivre le tableau de ces misérables et stériles expédients ? Nous sommes arrivés jusqu'à la réduction de 2/5 sur les rentes, jusqu'à la faillite officielle : il semble superflu d'aller plus loin. Une seule mesure justifiable apparaît pendant ces temps troublés : la création de l'impôt du dixième, édictée le 2 octobre 1710. Le succès de cette création, dès son début, aurait dû ouvrir les yeux du ministre sur le mérite des opérations régulières ; car l'impôt du dixième, payé avec patriotisme dans un moment où la France était à toute extrémité, devint non seulement une ressource fructueuse, mais un témoignage de la vitalité de la nation qui fit hésiter les étrangers à continuer la guerre. Cependant, dans les combinaisons de Desmarets, l'impôt du dixième constitue seulement « l'expédient le plus convenable qu'on pût trouver après « un long et minutieux examen. » Il est classé par lui entre l'affaire des 24 millions du rachat de la capitation du clergé et celle de la consolidation des assignations. Après comme avant son établissement, les mêmes procédés que nous avons décrits se succèdent quotidiennement. « Pendant « toute l'année il fallut, comme dans les précédentes, sans « aucuns fonds présents, et par industrie, pourvoir à la « dépense des troupes et de tout l'État. » Cette phrase résume l'ensemble de la politique financière de Desmarets.

Desmarets ne géra pas, en somme, le contrôle général plus mal que ne l'avaient fait ses prédécesseurs depuis Colbert : il apporta, au contraire, dans ses fonctions des qualités personnelles dont ses contemporains parlent avec éloge. Si nous avons choisi son administration pour montrer de

quelle chute les finances de l'ancien régime avaient à se relever, ce n'est pas dans le but de l'accuser personnellement, mais uniquement afin de mieux décrire les opérations qui se pratiquaient alors, en profitant des détails contenus dans son mémoire imprimé.

Il faut dire, en outre, à la décharge de Desmarets, que la période pendant laquelle il administra est la pire qui puisse être citée, puisqu'elle subit le poids des fautes accumulées pendant tout le règne de Louis XIV.

Nous savons tous dans quel effroyable désordre étaient les finances à la mort de Louis XIV et au commencement de la régence, et que la manière dont elles avaient été administrées depuis 1683 (mort de Colbert) avait peut-être fait autant de mal à l'Etat que les dépenses immenses des deux dernières guerres. On ne s'attachait qu'à tirer de l'argent des peuples sans avoir égard aux dommages qu'en recevraient les biens-fonds, le commerce et l'industrie des sujets. Le discrédit était universel, le commerce anéanti, la consommation affaiblie de moitié, la culture des terres négligée ; le peuple était désolé, le paysan mal nourri et mal habillé. Point de confiance, point d'espérance de pouvoir se débrouiller de ce chaos. (Dutot, *Réflexions sur le commerce et les finances.*)

Cette lamentable description se trouve reproduite dans les ouvrages de tous les témoins des malheurs de l'époque. Ainsi, Melon, que Dutot contredit, comme nous l'avons vu, au sujet de la question des monnaies, expose, dans les mêmes termes que son adversaire, l'état du royaume à la mort du grand roi.

Des dettes immenses, près de trois années de revenu consommées d'avance, les trésoriers n'ayant pas de quoi payer les troupes, ce n'étaient pas là les seuls ni les plus grands maux : la plupart des terres étaient sans culture, le discrédit du roy avait entraîné le discrédit général.. ; à peine le commerce s'étendait-il jusqu'au nécessaire.

Plus loin il résume le système des contrôleurs généraux :

L'habileté ne consistait qu'à sçavoir trouver de l'argent pour les be-

soins actuels ; le choix des moyens n'était compté pour rien. (Melon, *Essai politique sur le commerce*, 1738).

C'est bien là le génie de Desmarets, tel que nous l'avons vu se déployer. Personne, du reste, n'a dépeint sous des couleurs plus sévères et plus exactes la triste situation des finances en 1715, que le gouvernement lui-même succédant à Louis XIV.

Il n'y avait pas le moindre fonds, dit le régent, ni dans notre Trésor royal, ni dans nos recettes, pour satisfaire aux dépenses les plus urgentes, et nous avons trouvé le domaine de notre couronne aliéné, les revenus de l'Etat presque anéantis par une infinité de charges et de constitutions, les impositions ordinaires consommées par avance, les arrérages de toute espèce accumulés depuis plusieurs années, le cours des recettes interverti, une multitude de billets d'ordonnances et d'assignations anticipées, de tant de natures différentes et qui montent à des sommes si considérables qu'à peine peut-on en faire la supputation. (Préambule de la déclaration royale du 7 décembre 1715.)

Cette dernière phrase : *qu'à peine on peut en faire la supputation,* donne une triste idée de la comptabilité de l'époque. Le premier soin d'un administrateur soucieux de rétablir l'ordre eût consisté à récapituler exactement les articles de son passif ; mais les successeurs de Louis XIV étaient, au fond, très peu pressés de modifier les errements précédents, contre lesquels ils formulaient de si justes critiques.

L'abbé de Saint-Pierre, esprit éminent et droit, qui traita à la fois les questions de morale et celles de finances, frappé de cette triste fin de règne, osa, seul peut-être parmi les écrivains de son temps, en tirer des conclusions défavorables au gouvernement du grand roi.

Que des poètes, des orateurs, des historiens, écrit-il, proposent Louis XIV durant son règne à la postérité comme un modèle de roi parfait, cela est naturel ; mais qu'on lise, après sa mort, ce monument

précieux, ce mémoire de feu M. Desmarets, et l'on jugera alors si les bienfaits qu'il a procurés à ses sujets durant soixante-douze ans de règne surpassent les maux qu'il leur a causés ; on jugera si les peuples avaient de grands sujets de le regretter, et si c'est un modèle de roi parfait ! (*Annales politiques*, par l'abbé de Saint-Pierre, année 1715.)

L'abbé de Saint-Pierre avait raison. Dieu nous préserve des grands rois qui lèguent à leur pays la situation constatée en 1715 !

---

# CHAPITRE II

## LES FINANCES SOUS LOUIS XV. — AVÈNEMENT DE LOUIS XVI

I. Principaux contrôleurs généraux des finances sous Louis XV : Law, de Machault, de Silhouette, l'abbé Terray.— Equilibre budgétaire presque obtenu, en 1740, sous le cardinal de Fleury. — II. D'un autre côté, cinq faillites exécutées en 1715, 1721, 1726, 1759 et 1770. — Visa, chambre ardente, réductions, ajournements, etc. — III. Opérations de l'abbé Terray en 1770 : il manque à tous les engagements du Trésor. — IV. Avènement de Louis — XVI. Puissance de l'opinion publique : choix de Turgot et de Necker; portée de ces nominations.

### I

Suivrons-nous maintenant pas à pas l'histoire des finances sous la régence et sous Louis XV, afin de relier, par une transition non interrompue, le commencement du XVIII[e] siècle à l'avènement de Louis XVI et aux ministères réformateurs de Turgot et de Necker? l'intérêt, l'attrait même ne manqueraient pas à l'étude détaillée des efforts tentés, des fautes commises, des remèdes essayés durant ces soixante années; mais le but disparaîtrait dans le cours de cette trop longue route. Laissons donc dans l'ombre les figures, même les plus saillantes, des contrôleurs généraux du règne de Louis XV :

Law, qui développa subitement, au moyen du crédit, les forces incalculables que la France tient toujours en réserve, forces éminemment fécondes lorsqu'elles s'appliquent à de

grands et utiles travaux, au lieu de se perdre en spéculations sur les actions de la Compagnie des Indes;

De Machault, qui pendant huit ans et demi (de 1745 à 1754) appliqua aux finances un esprit droit et honnête, institua l'impôt du vingtième et la Caisse d'amortissement, que ses successeurs ne respectèrent pas;

De Silhouette, doué d'une imagination trop ardente pour le ministère des finances, qui divisa le fonds des fermes générales en actions (72.000 parts de 1000 livres souscrites au pair) à peu près comme le sont aujourd'hui la ferme des tabacs en Italie, et la ferme des allumettes chez nous; avec cette différence qu'en 1759, sans égard pour les traités en cours, l'État dépouilla arbitrairement les concessionnaires de la moitié de leurs bénéfices annuels, afin d'en doter les actionnaires;

Enfin l'abbé Terray, le dernier contrôleur général sous Louis XV, qui personnifie la mauvaise foi, non pas que son administration différât considérablement de celle de ses prédécesseurs, mais à cause du cynisme de ses procédés.

Deux exemples, pris chacun dans un ordre de faits différents, suffiront d'ailleurs à caractériser très exactement les finances du règne de Louis XV, en bien et en mal.

D'une part, vers 1740, le budget atteignit passagèrement sinon un équilibre complet, du moins un niveau très rapproché entre les recettes et les dépenses. Voilà le progrès le plus essentiel un moment réalisé.

D'autre part, cinq faillites principales en 1715, 1721, 1726, 1759 et 1770, continuent d'attester d'une manière trop certaine la perpétuité des vices de l'ancien régime.

Si le budget de la France trouva vers 1740 une aisance depuis longtemps inconnue, le mérite en appartient à la sage administration du cardinal de Fleury. Sage est ici une épithète toute relative; car divers incidents contredi-

rent singulièrement cette qualification. Ainsi une méprise dans l'évaluation des reliquats d'impôts arriérés laissa aux fermiers généraux, lors du renouvellement de leur bail, en 1726, un profit scandaleux de plus de 60 millions au préjudice du Trésor. Forbonnais dénonce sévèrement la légèreté de cette opération imputable aux premières années de la gestion du cardinal de Fleury. C'est encore sous son ministère que les ventes d'offices et de charges inutiles, suspendues depuis la régence, reprirent leur cours et fournirent au Trésor des ressources de mauvais aloi. Enfin la faillite de 1726, une des cinq faillites principales sur les rentes énumérées plus haut, appartient à l'époque pendant laquelle le cardinal de Fleury gouvernait la France.

Sans chercher à concilier exactement ces faits avec l'épithète de sage généralement accordée à l'administration du cardinal, disons seulement que des actes d'une autre nature méritent l'estime des historiens. Par exemple, la valeur des monnaies cessa à partir de 1726, en vertu d'un édit rendu sur sa proposition, de subir les fluctuations arbitraires qui, depuis le début de la monarchie, ruinaient le commerce et anéantissaient les transactions. Cette fixité salutaire se prolongea depuis 1726, sauf quelques variations relativement peu importantes, jusqu'en 1791.

En outre, le cardinal, toutes les fois qu'il n'en fut pas empêché par des obstacles trop puissants, fit prévaloir les principes d'ordre, d'économie, d'amour de la paix et de la justice, vers lesquels inclinaient naturellement ses sentiments personnels. La prospérité publique s'engage aisément dans cette voie, et, sous l'influence de la prospérité renaissante, le rendement des impôts progressa spontanément. A chaque renouvellement du bail des fermes, tous les six ans, une plus-value importante enrichit le Trésor ; le niveau des recettes s'éleva peu à peu vers celui des dé-

penses, et, comme les dépenses étaient elles-mêmes réduites chaque année, le budget ne tarda pas à se rapprocher de l'équilibre. De 1736 à 1740, d'après les *États au vrai* manuscrits, l'écart entre les recettes et les dépenses normales ne dépassa pas 6 ou 8 millions ; en 1738, il s'en fallut d'un million seulement que l'équilibre complet ne fût atteint. C'est la plus belle époque du règne de Louis XV. Ce résultat, obtenu au milieu des nécessités et des vices de l'ancien système financier, montre quelle puissance invincible possède l'action persévérante (1) d'une administration, même médiocre, lorsqu'elle est bien intentionnée.

## II

En regard de ces louables efforts, cinq faillites, comme nous l'avons dit, marquent de leurs dates funestes l'espace compris entre la fin de Louis XIV et l'avènement de Louis XVI.

La première de ces faillites remonte à 1715 et forme l'épilogue du récit de Desmarets. Ce ministre avait déjà consommé personnellement deux faillites en 1710 et en 1713. L'état déplorable dans lequel il laissa les affaires sembla autoriser ses successeurs à en effectuer trois nouvelles pour leur propre compte, sous forme de visa, d'arrêts de chambre ardente et de réduction de rentes. La régence inaugura ainsi son gouvernement. Le visa consistait dans la vérification des titres de créance en circulation. Rien n'est plus juste que de vérifier des titres avant de les payer ; mais, dans le cas actuel, la vérification dépassa les limites

1. Un des signes de cette persévérance réside dans le maintien pendant 15 ans et demi, de mars 1730 à décembre 1745, du même titulaire au ministère des finances : le contrôleur général Orry offre cet incroyable exemple de longévité ministérielle.

permises, puisqu'au lieu de se borner à reconnaître l'authenticité des effets présentés, l'administration voulut apprécier leur moralité. Cette appréciation conduisit à réduire d'office et arbitrairement, comme suspectes d'exagération, 237.200.000 livres sur les 596.700.000 livres de créances visées : 359.500.000 livres seulement survécurent.

Il était logique d'étendre ce genre de contrôle, du moment qu'il était institué, aux effets précédemment payés, et de ne pas s'arrêter aux effets en cours. Une seconde opération devint donc la conséquence de la première : les traitants enrichis durent soumettre à une cour de justice l'origine de leur fortune. Plus de 4.000 d'entre eux passèrent devant la chambre ardente. Le total des sommes dont la restitution fut ordonnée dépasse l'imagination : il s'élève à 220 millions. Si, en 1715, 220 millions purent encore être taxés à titre de lucre illicite entre les mains des faiseurs d'affaires, quel chiffre énorme de dilapidations antérieures impunies révèle un tel résultat ! Ces condamnations n'eurent pas même l'avantage de combler le déficit des caisses publiques, car un très grand nombre de courtisans se fit exempter des restitutions encourues.

Enfin, deux édits, en date des mois d'octobre et décembre 1715, convertirent en rentes 4 0/0 toutes les rentes sur l'hôtel de ville constituées à des taux plus élevés, et réduisirent aux 3/5 de leur capital les titres présumés avoir été acquis avec des papiers dépréciés. Par cette déloyale mesure le Trésor gagna 24.529.600 livres sur le capital, et 3.165.616 livres sur les intérêts annuels.

Nous passerons sur les trois faillites suivantes afin d'arriver plus rapidement à la dernière, qui se rapproche le plus de l'entrée de Necker aux affaires. D'ailleurs, la manière dont l'État manqua à ses engagements en 1721, 1726 et 1759 offre peu d'intérêt. En 1721, après la chute de

Law, un visa, analogue à celui de 1715, réduisit arbitrairement tous les titres souscrits par l'État, y compris les rentes. En 1726, les rentes viagères subirent d'office une diminution d'intérêt de 6 à 4 0/0, et certaines coupures de rentes perpétuelles au-dessous de 10 livres furent annulées sous prétexte qu'elles compliquaient la comptabilité.

En 1759, de Silhouette, à bout d'expédients, mit la main sur les consignations déposées au Trésor, et reporta à un an de date le payement de tous les effets assignés sur les fermes et les recettes générales. Ces sortes de créances jouissaient en général d'une sécurité privilégiée : leur répudiation inattendue occasionna un trouble profond dans les affaires et une succession de banqueroutes particulières qui doubla le dommage.

## III

Enfin, en 1770, cinq ans avant l'avènement de Louis XVI, non seulement le système des faillites périodiques se reproduisit encore, mais l'abbé Terray, contrôleur général des finances, l'exploita avec une audace et une violence inconnues jusqu'alors. Pour lui, c'est agir avec habileté que d'arracher l'argent des poches du public par n'importe quel procédé. Ce que ses prédécesseurs accomplissaient à regret, en s'excusant, lorsque la nécessité les y contraignait, il le fait avec impudence. Dès la première année de sa gestion, il viole successivement, sans exception, tous les engagements dépendant de sa compétence : pas un billet d'État, pas une signature du Trésor, pas un dépôt de fonds, pas un coupon d'arrérages qui n'ait reçu l'atteinte de son manque de foi.

La nomenclature suivante fournit la preuve de cette universelle déloyauté :

Suspension du payement des billets des fermes générales et des rescriptions sur les recettes générales à partir du 1er mars 1770. (Arrêt du Conseil d'État du Roi du 18 février 1770.) Les billets des fermes et les rescriptions placés dans le portefeuille des banquiers et des particuliers, comme le sont aujourd'hui les bons du Trésor, s'élevaient à une somme de 200 millions. On comprend quel trouble la cessation subite de leur payement apporta dans les affaires;

Conversion de toutes les rentes tontinières souscrites à diverses époques en rentes purement viagères. (Arrêt du 18 janvier 1770.) Le système des tontines assurait aux derniers porteurs survivants un très gros bénéfice. Au moment où ceux-ci se trouvaient appelés à en jouir, la conversion de leurs titres en simples rentes viagères les dépouilla au mépris des contrats primitifs. L'affaire avait une grande importance, car l'abbé Terray calcula que l'État devait réaliser un avantage de 150 millions pour toute la durée probable des tontines. (Mémoire adressé au Roi, juillet 1772);

Réduction de moitié sur les arrérages des rentes créées en mai 1751, mai 1760, juillet 1761, novembre 1767, août 1769, etc, sur les postes, les cuirs, la loterie, les actions des fermes, etc. (Arrêt du Conseil d'État du Roi du 20 janvier 1770.) Cette diminution injustifiable retrancha 11 millions d'arrérages de la Dette publique ;

Ajournement du remboursement des capitaux d'emprunts arrivant à échéance, sous prétexte que ces remboursements pouvaient être suspendus en cas de guerre, et que les circonstances actuelles ne paraissaient ni moins graves, ni moins urgentes que le cas de guerre. (Arrêt du Conseil d'État du Roi du 25 février 1770) ;

Suspension de l'amortissement et détournement des fonds solennellement affectés à la réduction de la dette par l'édit de décembre 1764. Déjà, depuis sa fondation toute récente, la Caisse des amortissements avait éteint 76 millions de dette publique. L'abbé Terray suspendit cette action bienfaisante qui pouvait, avec le temps, devenir le salut de l'ancien régime. Il employa l'argent en caisse (252.386 l.) et la dotation annuelle à payer les déficits des budgets. (Déclaration du 7 janvier 1770.)

Cependant, malgré la disparition de la Caisse d'amortissement, on laissa subsister les retenues imposées précédemment pour son alimentation aux rentiers, pensionnaires et gagistes. Ces retenues furent même consolidées, c'est-à-dire déduites une fois pour toutes des états de payement, de sorte que chaque créancier n'y figura plus que pour le net. Les rentes viagères se trouvèrent ainsi diminuées définitivement d'un dixième, les intérêts de cautionnement et les bénéfices des fermiers généraux de deux dixièmes, les rentes perpétuelles d'un quinzième, etc. Les créanciers de l'État virent ces retranchements s'ajouter à ceux qu'ils avaient déjà subis. (Lettres patentes du 12 mars 1770) (1).

Un tel relevé paraîtrait invraisemblable s'il n'était le très fidèle dépouillement des documents officiels de l'année 1770. D'ailleurs, le ministre ne désavoua pas ses actes ; il s'en glorifia même et énuméra dans deux mémoires imprimés les avantages que l'État en avait retirés. « J'ai exposé « au Roi, dit-il en 1770, les trois plaies qui affligeaient « les finances : Vide de la recette — Revenus consommés « d'avance — Dettes exigibles du passé. J'ai donc été

1. Les dépôts judiciaires eux-mêmes ne furent pas respectés. Mais ici la violation ne résulta pas de décrets officiels ; elle s'effectua clandestinement, dans les moments de pressant besoin. (*Mémoires de l'abbé Terray, Contrôleur général*, 1776. Ouvrage anonyme.)

« forcé de proposer au Roi de retrancher *sur la Dette* et sur « la dépense. » (*Mémoire* de l'abbé Terray au Roi, 1770.)

Cependant, la mesure par laquelle il suspendit brusquement le payement des rescriptions sur les fermes et les recettes générales l'inquiéta d'abord. « Cet événement par « lequel 200 millions d'effets se sont trouvés tout à coup « arrêtés, dit-il, est un parti extrême dont je ne me suis « pas dissimulé les suites fâcheuses. »

Mais deux ans après dans son *Mémoire* de 1772, l'abbé Terray a oublié ses premiers scrupules. « Plus de la moitié « du public, dit-il, prédisait chaque jour cette opération « depuis longtemps, et cette opinion, produite par le défaut « de confiance, amenait avec elle l'indispensable nécessité « de l'exécuter. » (*Mémoire* de l'abbé Terray, juillet 1772.)

Ainsi, suivant la morale du ministre des finances, un effet du Trésor ne mérite plus d'être payé par cela seul qu'il est déprécié.

Chaque suspension de payement ou réduction d'arrérages a procuré à l'abbé Terray un bénéfice qu'il chiffre avec orgueil : l'ajournement de l'amortissement a donné 17 millions ; la suspension du payement des rescriptions sur les fermes et les recettes générales a fait économiser 3 millions de frais de commission, sans parler de la facilité de trésorerie résultant du rejet à une époque ultérieure de cette énorme dette exigible ; la diminution des arrérages des rentes a allégé le service de la dette de 11 millions ; sur les pensions 1.800.000 livres ont été gagnées au moyen de retenues ; sur les rentes viagères et les rentes perpétuelles le bénéfice s'est élevé à 4.500.000 livres, au moyen d'une diminution sur leur capital de constitution, etc. Au total, l'abbé Terray se vante d'avoir soulagé le budget annuel, par ces sortes de procédés, de 38.630.000 livres.

Louis XV approuvait sans doute les opérations malhon-

nètes de son ministre, car, jusqu'à sa mort, il maintint l'abbé Terray au contrôle général des finances.

## IV

La gestion de Desmarets, à la fin du règne de Louis XIV, et celle de l'abbé Terray, à la fin du règne de Louis XV, présentent, comme on le voit, de tristes analogies. A 60 ans de distance les mêmes expédients, les mêmes procédés déloyaux se retrouvent en usage, presque en honneur. Il suffit d'avoir décrit la situation des finances à ces époques significatives pour marquer le point de départ du nouvel ordre de choses.

L'avènement de Louis XVI, en effet, inaugure un complet changement de système. Non pas que Louis XVI ait été personnellement un énergique réformateur : mais le mobile de son gouvernement fut toujours un sincère amour du bien.

L'amour du bien! Aucun historien n'a contesté à Louis XVI cette qualité essentielle. Ne lui en cherchons pas d'autre. Elle eût suffi pour faire de lui un grand roi, si le déchaînement des mauvaises passions n'avait trahi ses meilleures intentions. D'autant plus que cet amour du bien chez le roi trouvait alors dans l'opinion publique un auxiliaire tout nouveau, éminemment capable de seconder et même de diriger ses vues. L'opinion publique avait grandi : elle s'était transformée. Autrefois, elle eût eu peur d'énoncer ce qu'elle voulait : à peine le savait-elle ; chacun se plaignait, quelques aspirations vagues témoignaient du malaise général, puis on se résignait, sans chercher de remède. Aujourd'hui, mûrie par l'éducation des philosophes et des économistes, renforcée par l'appui

d'esprits éminents recrutés dans les premiers ordres de l'État, l'opinion publique signalait avec précision, sinon les moyens mêmes de salut, du moins la nécessité urgente de renoncer aux anciens procédés de gouvernement.

Ces procédés vicieux, nul plus que le roi ne les condamnait dans son cœur; les corruptions de la cour le mettaient mal à l'aise; il éprouvait, comme son peuple, un instinctif besoin de régénération; la tendance spontanée de sa nature honnête et simple l'associait au sentiment général du pays, et l'amour du bien le guidait sans efforts dans la voie de la meilleure politique.

Aussi pendant tout le cours de son règne vit-on l'opinion publique, d'accord avec lui, désigner les hommes et exercer sur les événements une influence prépondérante. C'est elle qui amena au pouvoir Turgot, puis Necker, qui y rappela deux fois celui-ci, qui inspira les délibérations de l'assemblée des Notables, qui propagea la création des assemblées provinciales et donna à ces réunions locales le courage d'entreprendre les plus efficaces améliorations dans la répartition des impôts, qui présida à la rédaction des cahiers des paroisses et des bailliages, et qui provoqua enfin la convocation des États généraux.

Elle étendit son action sur les personnages dont les sentiments intimes lui étaient le plus hostiles, tels que Calonne et Brienne : la plupart des projets financiers de ces derniers ministres ont avec ceux de Turgot et de Necker une analogie surprenante de la part d'esprits si dissemblables. De bon ou de mauvais gré, leurs différents auteurs participent au mouvement général, entraînés par lui, ou dirigeant sa marche. La gloire cependant n'est restée qu'à ceux qui ont agi de bonne volonté.

Le premier acte par lequel Louis XVI manifesta l'accord

de ses sentiments avec ceux de l'opinion publique fut la nomination de Turgot au contrôle général, le 24 août 1774.

Turgot appartenait à une école d'économistes, dont les doctrines absolues, les idées entières n'avaient jamais encore subi l'atténuation qu'amène la pratique. La droiture naturelle de son propre caractère, sa rigueur même, excluaient, en outre, toute transaction : il ne comprenait pas que la vérité rencontrât d'obstacle. Confier, dès le début de son règne, le pouvoir à un homme ainsi trempé, témoignait explicitement, sans doute, des bonnes intentions de Louis XVI, mais impliquait, en même temps, de sa part, une témérité difficilement compatible avec le succès. Beaucoup d'habileté eût été nécessaire pour mener à bonne fin l'œuvre délicate et radicale qu'il s'agissait d'accomplir. Or, l'habileté ne formait certainement pas la qualité dominante de Turgot. Necker la possédait davantage, et, si les événements avaient permis que Necker précédât Turgot dans le gouvernement, la France aurait peut-être beaucoup gagné à cette interversion.

Quoi qu'il en soit, les grandes choses que tenta Turgot pendant la courte durée de son ministère de vingt et un mois, marqueront éternellement la voie magnifique de réformes et de progrès dans laquelle s'engagea, de son plein gré, le nouveau gouvernement dès les premiers jours de son installation. Le programme de Turgot devint le programme de tout le règne de Louis XVI, et jusqu'à la Révolution nous retrouverons dans les actes des successeurs de cet homme de génie la trace et la continuation de ses idées.

Necker fut appelé à la direction des finances plus d'un an après la retraite de Turgot, le 2 juillet 1777. Nous avons déjà dit combien sa nationalité, sa religion, et son ancienne profession rendaient à cette époque sa candidature

extraordinaire, et comment la volonté énergique du roi, appuyée sur le vœu du pays, fut seule capable de triompher de ces incompatibilités.

La nature d'esprit de Necker et ses opinions ne contrastaient pas moins que sa situation religieuse et sociale avec le milieu qu'il abordait. Son caractère politique, incertain sous beaucoup d'aspects, possédait une tendance parfaitement définie : il ressentait pour les abus et les irrégularités de l'ancien régime une sincère aversion. Ses actes portent la trace incontestable de la vivacité de cette impression. Fils d'un régent de collège de Genève, Necker apportait au pouvoir les fruits d'une éducation essentiellement différente de celle des jeunes nobles de la cour de Louis XV. Dès l'âge de quinze ans, il arrivait seul à Paris pour entrer commis dans une maison de banque. L'austérité de la maison paternelle, suivie des épreuves de la pauvreté et du travail, composait les seuls souvenirs de jeunesse du futur ministre. On comprend combien un homme, ainsi préparé à la vie, devait, s'il restait sincère, une fois parvenu aux affaires, opposer d'antipathie aux choquantes défectuosités du passé, antipathie autrement invincible que celle du plus réformateur des grands seigneurs habitués de père en fils à tolérer les abus et à en profiter. Quelques mois avant son entrée au ministère, Necker visita l'Angleterre, où les exemples placés sous ses yeux confirmèrent sa foi dans la puissance du crédit public, les avantages de la publicité et la nécessité des contrôles financiers. Il rapporta de ce pays, comme les philosophes qui l'y avaient précédé, une avance de plus d'un quart de siècle sur les idées contemporaines de la France.

---

# CHAPITRE III

## CARACTÈRE DE NECKER

I. Contradictions du caractère de Necker. — Son ambition et son abnégation. — Son indécision et sa fermeté. — Sa timidité et son courage.— Sa modestie et sa hauteur. — II. Son amour du lucre et son désintéressement.— Pamphlets calomnieux : son honorabilité demeure intacte. — III. Les qualités de son cœur et son égoïsme. — Son isolement. — Opinion de ses amis. — Résumé de son portrait : son accord avec l'opinion publique a fait sa force.

### I

Avant de citer la nomenclature des travaux ministériels du nouveau directeur général des finances et d'exposer par quelle série de mesures il remplit les intentions qui présidèrent à sa nomination, il semble opportun de compléter le tableau de son caractère.

Necker avait-il un caractère, ou plutôt n'en avait-il qu'un ? Ce grand homme, car on peut le nommer ainsi, a été loué et dénigré avec excès : il inspirait simultanément un double et très vif sentiment d'admiration et de haine. « D'un côté, on regarde cet homme étonnant comme le « plus zélé patriote, le plus grand génie en administration ; « de l'autre, on le considère comme un intrigant fort ha« bile, et un charlatan très dangereux. » Telle est la préface d'une publication contenant la collection complète, en 1781, des ouvrages *pour* et *contre* Necker. Ainsi les écrits pour et contre Necker formaient déjà, en 1781, un re-

cueil en trois volumes in-8, tant l'opinion à son égard était contradictoire. Les brochures hostiles parues durant son premier ministère dénaturaient ses actes avec une violence et une perfidie peu communes, cherchant des intentions coupables à ses meilleures décisions, fouillant son passé, portant à sa probité les plus graves accusations. En même temps des adresses enthousiastes célébraient ses vertus, des ovations attendries le proclamaient sauveur de la France, son départ devenait un deuil public, sa maison de Saint-Ouen un lieu de pèlerinage. La plupart des hommes d'État ont éprouvé ces alternatives de gloire et de revers, mais rarement au point où elles apparaissent dans la vie de Necker. L'excès des éloges provoqua sans doute l'excès des critiques. Beaucoup d'ennemis intéressés, titulaires dépossédés d'anciens abus, s'acharnèrent contre le réformateur, que l'opinion publique défendit avec non moins d'énergie. Ces causes expliquent incontestablement l'ardeur déployée de part et d'autre. Mais il faut reconnaître que la nature propre de Necker encourageait singulièrement, par ses revirements et ses faces multiples, cette double appréciation : l'ensemble de sa vie offre l'exemple des vertus les plus remarquables associé à celui des défauts les plus opposés; l'incertitude de son esprit en est le trait dominant, et c'est pourquoi nous disons en débutant qu'il possédait plutôt deux caractères qu'un seul.

Necker, par exemple, était-il ambitieux ? Ses biographes s'accordent pour l'affirmer. Il recherchait avec une avidité excessive l'occasion de briller. Lui-même l'avoue : « L'unique soumission que j'aie eue, dit-il, c'est peut-être « pour la voix publique, pour ce retentissement qui ressem- « ble au bruit de la gloire. » (*Administration de Necker par lui-même, 1791.*)

Les intrigues, au moyen desquelles il se poussa pour sortir de son obscurité primitive, tendent à confirmer cette appréciation. Il mit sa fortune politique entre les mains d'un habile faiseur, nommé Pezay : celui-ci, moyennant une honnête récompense, se chargea de le recommander auprès du roi et de M. de Maurepas, à l'époque où Turgot était encore ministre. Pezay comptait parvenir à la suite de son client. Provisoirement, il puisait, dit-on, largement dans la caisse du banquier. Cette association produisit ses fruits : Pezay, par mille manœuvres très habiles, trop longues à raconter, capta la confiance du roi en exploitant son noble amour pour les réformes ; il lui remit ainsi qu'à M. de Maurepas des mémoires sur les finances, rédigés, assure-t-on, pour la circonstance par Necker, et fit ressortir les mérites exceptionnels de son candidat au contrôle général. Est-il vrai que le futur ministre attendit avec anxiété, caché dans une remise, le retour du cabriolet de son émissaire auprès de Louis XVI ? Le fait a été nié récemment par un historien trop bien renseigné, M. d'Haussonville, pour que cette petite légende ne s'évanouisse pas devant son assertion. (*Revue des Deux Mondes*, 15 décembre 1880.) Mais si l'anecdote n'est pas exacte, le fond de l'histoire, c'est-à-dire la ridicule association de Necker avec Pezay dans un but ambitieux, paraît difficilement contestable : tous les contemporains la racontent ou y font allusion.

Cependant, à diverses époques de sa vie, Necker donna la preuve de sentiments absolument inverses. Pendant le cours de ses deux ministères, le désir immodéré de conserver sa place n'influença jamais ses résolutions : il se tint constamment prêt à la sacrifier plutôt que ses idées. Ses passages au pouvoir furent, d'ailleurs, de très courte durée. Il prit sa retraite en 1781, franchement et sans chagrin apparent ; en juillet 1789, il quitta la France sur un

ordre subit de son maître, avec une résignation immédiate et absolue. Pendant les huit années qu'il vécut à l'écart, de 1781 à 1789, aucune tentative prématurée, aucune parole amère, aucune menée cachée ne lui sont imputées. On le voit, au contraire, employer avec sérénité ses loisirs aux travaux les plus élevés de l'esprit, aux jouissances intimes de la vie de famille ; la qualification d'ambitieux ne trouve donc plus ici sa place ni sa justification. Sans doute, en 1790, devant l'assemblée constituante la prolongation de sa présence au ministère manqua de dignité : mais alors, Necker désorienté, déçu dans ses prévisions, tantôt espérant que le mal touchait à son terme, tantôt désillusionné et ne sachant plus comment partir, demeurait au pouvoir par hésitation ou par espoir chimérique, et nullement par ambition.

Les divers côtés du caractère de Necker changent ainsi d'aspect suivant les dates et les circonstances. Était-il indécis ou résolu, modeste ou hautain, désintéressé ou amoureux du lucre, affectueux ou égoïste ? Oui et non. Chacune de ces questions amène successivement cette double réponse.

L'indécision constituait chez lui une véritable infirmité : les scrupules l'assaillaient : il repassait, jugeait à nouveau, regrettait ce qu'il avait fait. M^me^ de Staël avoue cette faiblesse de son père et la transforme en extrême délicatesse de conscience. Malouet, un de ses amis politiques, en explique ainsi la cause : « Il avait une sagacité rare pour « apercevoir dans le plus grand détail et le plus grand « éloignement les inconvénients de chaque mesure, et « c'est cette faculté d'étendre à l'infini ses observations « qui le rendait si souvent indécis. » (*Mémoires de Malouet.*)

En 1789 et 1790, lorsqu'il se livra presque exclusivement à la politique, ses hésitations atteignirent leur paroxysme : il devint incapable de se gouverner lui-même, comme nous venons de le dire, encore plus de donner à ses amis la direction qu'ils comptaient recevoir de lui : « Ses talents étaient « décolorés, sa lumière vacillante. » (*Mémoires de Malouet.*)

Cependant, autrefois, lorsque poussé par le vent naissant de la faveur publique, il entreprenait, au sein d'une cour hostile, la réforme des finances du pays, celle même de la maison du roi, personne n'eût osé dire qu'il manquât de courage et de résolution. Pour suivre une pareille œuvre, au milieu des embûches des courtisans, des attaques de ses propres collègues, seul de son bord, n'ayant d'autre soutien que les vœux lointains de l'opinion publique, et l'appui toujours précaire du roi, il fallait la conviction et la fermeté d'un cœur fortement trempé. Comment taxer Necker d'indécision, lorsque, dès son arrivée aux affaires, il osa supprimer 6 intendants des finances (juin 1777), 48 receveurs généraux (avril 1780), 27 trésoriers généraux et contrôleurs généraux de la guerre et de la marine (novembre 1778), 304 receveurs des maîtrises des eaux et forêts (août 1777), 113 autres emplois de la même administration (août 1777), 406 charges du service de bouche de la maison du roi (août 1780), etc. Les sollicitations, les prières, les menaces et les attaques que suscitèrent de tels bouleversements administratifs, auraient fait reculer les plus braves. Non seulement Necker ne faiblit pas, mais il persévéra malgré ces obstacles, et montra que sa résolution de combattre les abus était plus enracinée dans son esprit que le souci de son repos, et le désir de conserver sa place.

Était-il courageux ou timide ? Une timidité excessive, produite selon toute apparence par une vanité continuellement

inquiète du succès, telle était sa nature d'esprit, d'après les témoignages mêmes de sa famille. Il rougissait comme un enfant lorsque l'attention se fixait sur lui. « Sans cesse il se « jugeait lui-même et était enclin à se condamner, dès que « le succès ne répondait pas à ses efforts. » (*Du caractère de Necker et de sa vie privée*, par Mme de Staël, 1804.) A un âge plus avancé, étant devenu fort gros, « il ne montait « presque jamais en voiture quand on le regardait ; il ne « se promenait pas, quand il pouvait être vu ». (*Idem.*)

Ces indices sont ceux d'une âme faible, d'un esprit pusillanime, incapable de surmonter les atteintes d'une vanité puérile. « Mais, ajoute Mme de Staël, mon père grandissait « avec les circonstances, il était fort contre les forts, il se « rassurait par le danger..... Il n'était tout à fait lui-même « que quand il luttait contre des difficultés dignes de sa « puissance. » (*Idem.*)

L'homme se transformait donc à certains moments, et acquérait, sous l'influence des inspirations de son génie, l'audace nécessaire pour accomplir de grandes choses. C'est là le secret de sa fortune et de sa gloire.

Était-il modeste ou hautain ? Rien de plus modeste que sa vie intime, que la tenue de sa maison, que ses habitudes, ses goûts d'intérieur, son amour partagé entre sa femme et sa fille. Son livre sur *l'Importance des idées religieuses*, écrit dans l'intervalle de ses deux premiers ministères et publié en 1788, contient l'expression des plus touchants sentiments d'humilité chrétienne.

Est-ce bien le même homme qu'on représente la tête renversée en arrière, mettant de l'affectation dans cette contenance, « car le degré de renversement de sa tête était un « thermomètre de sa situation politique. » (Bresson, *Histoire des finances de la France*.) Est-ce de lui que M. de Mon-

ty on peut dire : « Le fond de son caractère était un amour-« propre qui excédait la mesure ordinaire de la vanité « humaine. » (*Particularités et observations sur les ministres des finances*), ou bien encore le duc de Lévis : « Il est « certain que tous les symptômes de l'orgueil étaient ras-« semblés en lui. » (*Souvenirs et portraits* publiés en 1817), et Mirabeau : « L'orgueil qui le dévore supplée au « patriotisme qu'il ne peut avoir. » (*Galerie des États gé-« néraux*, 1789, Narsès.) Lorsqu'en 1780 parurent contre Necker les libelles injurieux, dont nous reparlerons, les commis du contrôle général s'en félicitèrent, « car de-« puis ce petit coup de fouet, dit Bachaumont, il n'est « plus dur et altier avec eux ; il est devenu honnête, doux « et modeste ». (*Mémoires secrets*, vol. XV, 10 mai 1780.)

Comment l'écrivain, si pénétré du néant des hommes devant Dieu en écrivant son traité sur les opinions religieuses, a-t-il, de la même main, fatigué le lecteur de son propre éloge dans le cours de ses autres ouvrages et étalé l'exubérance d'un contentement personnel, naïf à force d'être évident ? L'introduction de son livre sur l'administration des finances trace un admirable programme des devoirs ministériels. Peu de nos ministres contemporains oseraient lire, sans rougir, ce tableau des vertus nécessaires au gardien de la fortune publique. Mais ce beau travail perd une partie de son mérite, aussitôt que le lecteur découvre qu'en représentant un ministre idéal, l'auteur s'est complu dans sa propre image.

## II

Necker recherchait-il le lucre, ou bien peut-on affirmer la sincérité de son désintéressement ? Lorsqu'il exerçait le

métier de banquier, dire qu'il s'efforça de gagner le plus d'argent possible n'est pas l'accuser. Il y réussit, mais respecta-t-il toujours scrupuleusement la limite des moyens licites? Le fait suivant, s'il est vrai, ne le ferait pas supposer. Un sieur de Sainte-Foix, premier commis des affaires étrangères sous M. de Choiseul, apprit par ses fonctions, longtemps avant le public, la prochaine conclusion de la paix avec l'Angleterre, en 1762. Pressé d'argent, il confia ce secret important à deux personnages, Favier et Lavergne, qui connaissaient Necker, afin que celui-ci pût, en commun avec eux et lui, organiser une spéculation lucrative. Necker accepta l'association et donna des ordres considérables d'achat d'effets publics à Paris et surtout à Londres. La paix conclue, les fonds montèrent, suivant les prévisions. Mais quand ses amis, qui l'avaient si bien renseigné, se présentèrent pour toucher leur part, le banquier prétendit, assure-t-on, dans le but de conserver pour lui seul tout le bénéfice, qu'il avait contremandé ses premiers ordres, et que l'affaire se traduisait en faux frais, sans aucun profit. Il prétexta que les incertitudes de ses associés eux-mêmes, lorsque les négociations traînaient en longueur, l'avaient découragé, et que, dans la crainte de s'engager sur une fausse nouvelle, il avait envoyé un courrier à Londres pour révoquer ses précédentes instructions. Or Sainte-Foix affirma que, d'après ses informations de Londres et de Paris, Necker avait exécuté l'opération, sans jamais la contremander, et que le bénéfice, qu'il gardait pour lui seul, s'élevait à 1.800.000 livres. Le retentissement de cette accusation se prolongea en raison du crédit de Sainte-Foix, devenu secrétaire des finances du comte d'Artois, et de ses associés, le président Lavergne et Favier, homme de lettres, très versé dans le monde diplomatique.

Un autre fait incrimine, à un moindre degré, sa délicatesse professionnelle. La convention préliminaire de paix avec l'Angleterre, signée le 3 novembre 1762, contenait plusieurs articles secrets additionnels : l'un de ces articles stipulait le remboursement intégral de toutes les sommes dues par la France aux habitants des colonies cédées à l'Angleterre, spécialement aux habitants du Canada. Or, il existait une assez grande quantité d'effets publics, émis successivement par le gouvernement français pour subvenir aux dépenses du Canada, et se négociant à 70 ou 60 0/0 de perte sur le marché. Necker, instruit de la clause secrète du traité de 1762, racheta ces effets, avec l'énorme rabais de leur cours, puis les envoya à Londres. Là, un de ses correspondants, muni de lettres supposées d'habitants du Canada, en demanda le remboursement au pair par l'intermédiaire du gouvernement anglais, comme s'il s'agissait de créances appartenant à des Canadiens, garanties en vertu du traité. La manœuvre réussit et procura de gros bénéfices à la maison de banque. Ces bénéfices étaient-ils légitimement acquis ? Le code de morale des gens d'affaires résoudra la question.

Nous ne parlerons pas des relations de Necker avec l'abbé Terray. Celui-ci sollicitait des secours pécuniaires, au nom du Trésor, avec une telle insistance et une telle humilité qu'il autorisait, qu'il encourageait même les prétentions usuraires des banquiers. Voici la lettre écrite par le contrôleur général, en janvier 1772, à la maison Thélusson et Necker :

« Nous vous supplions de nous secourir dans la journée.
« Daignez venir à notre aide pour une somme dont nous
« avons un besoin indispensable... L'on est à la veille du
« départ pour Fontainebleau. Le moment presse, et vous
« êtes notre seule ressource. »

Si ce billet ne possédait pas une authenticité absolue, puisqu'il a été retrouvé dans les papiers de Necker par sa famille, supposerait-on jamais que le contrôleur général des finances du royaume français ait pu s'abaisser à mendier de la sorte un million ? Ce million, Necker s'empressa de le fournir ; et avec une admirable sagacité, au lieu de stipuler un taux d'intérêt ou de commission déterminé à l'avance, il fit inscrire à la fin du contrat la clause suivante : « Il leur sera tenu compte (à MM. Necker et Thélusson) de « l'intérêt de leurs avances avec telle commission que le « Ministre jugera à propos de fixer. — Approuvé, le 11 jan- « vier 1772, TERRAY. »

Un mois après, Necker prêta trois autres millions au gouvernement, et le contrat portait encore :

« Il sera pourvu au dédommagement du service essentiel « qu'ils (les banquiers) rendent en cette occasion, de la ma- « nière qui sera estimée juste par le contrôleur général, à « qui ils s'en rapportent entièrement. — Approuvé, le 10 fé- « vrier 1772, TERRAY. »

Rien de plus habile, ni de plus fructueux que cette confiance absolue dans la générosité du contrôleur général. L'abbé Terray ne trompait sans doute pas les prévisions intéressées des prêteurs, puisque ceux-ci renouvelaient volontiers leur opération dans la même forme.

Mais, quel qu'ait été le passé du banquier, la vie du ministre, à partir de son arrivée au pouvoir, en 1775, offre l'exemple du désintéressement le plus complet et le plus certain. Personne ne supposerait que le même homme ait autrefois manié de l'argent. Les travaux administratifs, puis la politique, absorbent exclusivement son esprit. Dans l'intervalle de ses ministères, bien loin de rentrer dans sa maison de banque, il se livre aux travaux les plus incompatibles

avec la recherche des intérêts matériels, et dédaigne même de s'occuper de la gestion de sa fortune personnelle. Mme Necker décrit ainsi le changement survenu dans la manière d'être de son mari : « Il se sépara absolu-« ment de la maison de banque qu'il avait formée, et en « abandonnant ainsi un fonds qui lui appartenait, il ne « s'y réserva aucun intérêt, ni même aucune facilité d'y « faire valoir son argent, sous quelque dénomination que « ce puisse être : il le retira et me le remit tout entier, « sans garder à sa disposition ni un seul papier, ni la plus « légère somme. Depuis ce temps je m'en suis seule occu-« pée. » (*Portrait de Necker*, par Mme Necker.)

Pendant tout le cours de ses fonctions politiques, il ne consentit jamais à toucher d'appointements. Le roi s'étonna au premier abord de cette résolution et le pria instamment de la modifier. Mais Necker demeura tellement inébranlable, que Louis XVI cessa d'insister, et qu'il ne lui en parla même plus, lors de son second, ministère. C'était un sacrifice de 220.000 livres par an. A ce premier acte de délicatesse s'en ajoute un autre, dont le mérite sera particulièrement compris par les gens en place. Il n'accepta aucun des accessoires que le gouvernement fournit si agréablement à certains fonctionnaires. Il refusa « les loges gratuites aux « spectacles » et « autres détails misérables » ; il ne voulut rien de direct ou d'indirect. Ces faits sont explicitement déclarés par lui dans l'ouvrage sur son administration qu'il publia en 1791, en mettant qui que ce soit au défi de les contester. (*Sur l'administration de Necker, par lui-même*, 1791.) Personne ne l'essaya bien qu'à cette époque les actes de l'ancien régime fussent soumis à l'examen le plus minutieux et le moins bienveillant.

Enfin, pour subvenir aux besoins de l'État, en 1778, il déposa spontanément au Trésor 2.400.000 livres de sa pro-

pre fortune, « partie *principale* de ma fortune », dit-il dans ses éclaircissements sur le compte rendu en 1788. Certes, en 1778, il y avait grand mérite à confier 2.400.000 livres au Trésor français ; cet argent ne lui rapportait que 5 0/0 d'intérêt, tandis que, placé dans son ancienne maison de banque ou dans les fonds publics, il eût donné facilement des bénéfices très supérieurs. Necker ne retira ces 2.400.000 livres, ni en 1781 lorsqu'il donna sa démission, ni en juillet 1789, lorsqu'il fut exilé, ni même lors de son départ définitif de la France, en septembre 1790. A cette dernière époque, cependant, il prévoyait de la manière la plus certaine, officiellement même dans un mémoire remis à l'assemblée, les cataclysmes financiers que l'abus des assignats allait entraîner. Il sacrifiait donc, en connaissance de cause, cette somme considérable. Toutefois il demanda l'autorisation de prélever 400.000 livres « dont l'état de « mes affaires, dit-il, en quittant Paris, me rend la disposi- « tion nécessaire ». (Lettre de Necker à MM. les Députés à l'assemblée nationale, 3 septembre 1790.) « Le surplus, « ajoute-t-il, je le remets sans crainte sous la sauvegarde « de la nation. » Il s'agissait de deux millions.

Aussitôt après son départ, les patriotes des sections de Paris proposèrent de saisir ces deux millions. Le dépôt fut plus tard confisqué comme bien d'émigré, et Necker mourut à Genève, en 1804, sans l'avoir recouvré. Sa fille, M^me^ de Staël, n'en obtint la restitution qu'en 1814, au retour des Bourbons.

Pendant la famine de 1789, chargé d'assurer l'approvisionnement de Paris, Necker ne craignit pas d'engager sa caution personnelle vis-à-vis des fournisseurs étrangers, qui hésitaient à traiter avec le gouvernement. Une commande d'un million en grains, faite à MM. Hope d'Amsterdam, se trouvait encore en suspens, lorsqu'il fut subite-

ment exilé en juillet 1789. Arrivé en Belgique, son premier soin fut de confirmer à MM. Hope l'offre de sa caution pour le payement de ce million, en le priant, avant toutes choses, d'effectuer au plus vite l'expédition. De la part d'un ministre disgracié, à une époque assombrie déjà par des pronostics inquiétants, qui peut contester le mérite d'une si généreuse intervention?

Le désintéressement absolu de Necker, pendant la durée de ses fonctions publiques, semble donc indiscutable ; il s'élève même au-dessus du niveau que le devoir strict impose à un homme honnête. Les éclatants témoignages qui viennent d'en être cités auraient dû désarmer la calomnie. Tout au contraire, ce fut ce terrain qu'elle choisit pour combattre son ennemi ; elle voulut lui enlever le plus honorable élément de son prestige. Les libelles, dont nous avons déjà parlé, répandus en 1780 et 1781, rivalisent d'acharnement contre sa réputation, et propagent, au sujet de sa moralité, les plus violentes et les plus insidieuses insinuations :

Il a refusé tous appointements, et c'est un acte de remarquable désintéressement : il est même si extraordinaire de la part d'un particulier étranger, vis-à-vis du roi de France, que l'on ne doit pas être étonné que la jalousie l'ait accusé d'orgueil, ou soupçonné de s'en être dédommagé en secret, en amalgamant les affaires de la finance avec la banque de son frère et compagnie. (*Sur l'administration de Necker, par un citoyen français.* Broch. anonyme, 1780.)

Un autre écrit, simulant une lettre de Turgot à Necker, disait :

J'entrevois le parti qu'un banquier, directeur général, même sans appointements, peut tirer de la suppression des caisses de finances et des financiers. Vos rivaux en banque prétendent que vous n'avez fait ces suppressions que pour donner plus de latitude à la caisse de votre société. (*Lettre de Turgot à Necker.* Broch. anonyme 1780.) — Il est un point sur lequel vous prétendez surtout vous distinguer des autres hommes et sur lequel il est important qu'on ne prenne pas le

change, c'est votre désintéressement... Comme si un banquier, à peine connu en 1760, intéressé pour un quart seulement dans une maison de deuxième ordre, avait pu, en dix ans, amasser une fortune de six millions, et être un homme désintéressé! (*Lettre à M. Necker, directeur général des finances, 1780.* Anonyme.)

D'autres écrits d'un ton plus grossier, signalaient sans détour « la turpitude des opérations » de Necker et « ses « friponneries ».

Cependant, aussitôt que les attaques devenaient trop brutales, et qu'elles risquaient de dépasser le but, surtout dès que le roi en paraissait offusqué, une nouvelle brochure, plus mielleuse que la précédente, lui succédait. L'effet était ménagé avec un art si parfait, que cette perfide habileté parut cacher la direction d'une inspiration supérieure. Est-ce à juste titre que la voix publique désigna pour ce triste rôle le comte d'Artois, frère du roi? Les mémoires de Bachaumont racontent que les pamphlets étaient composés et imprimés au Temple, que les caractères d'imprimerie, toujours identiques, faisaient reconnaître leur constante origine, que son Altesse royale distribua elle-même des exemplaires, enfin que l'auteur ou l'instigateur de ces écrits était le surintendant des finances du frère du roi, ce Sainte-Foix dont nous avons rappelé les démêlés avec Necker, au sujet d'une spéculation entreprise en commun, en 1762. (*Mémoires secrets de Bachaumont,* tome XV.)

L'apparition successive de chacune de ces brochures injurieuses causait à Necker les plus vives souffrances. Son amour-propre en était profondément affecté, et, malgré ses maximes libérales, il mettait la police en mouvement pour saisir les exemplaires mis en vente, et emprisonner les vendeurs : sa femme surtout s'exaltait à l'occasion de ces attaques contre son mari, et l'on raconte qu'elle se rendit secrètement chez un colporteur, qui lui avait été signalé,

obtint de lui, en donnant un faux nom et un gros prix, la vente des pamphlets qu'il recélait, et qu'immédiatement l'imprudent vendeur fut saisi par des agents apostés.

Mais si ces sortes de calomnies produisaient un fâcheux effet sur l'esprit du contrôleur général et de son épouse, et peut-être aussi sur celui de quelques personnes de la haute société, leur influence n'altérait pas l'engouement universel du pays pour le ministre génevoix. Les adresses qui lui parvenaient de tous les points de la France témoignaient que sa réputation de vertu demeurait intacte et qu'elle constituait un des titres les plus purs de sa popularité. Les libellistes même durent, en 1789, recommencer leur travail calomnieux, et une nouvelle série de pamphlets beaucoup plus grossiers, parmi lesquels figurent ceux rédigés de la main de Marat, complète la série de 1780 et 1781.

En fin de compte, l'opinion publique a prononcé, et aucun historien, croyons-nous, malgré les faits répétés dans une centaine de mauvais petits livres, ne songe plus à accuser Necker de concussion ou d'indélicatesse. Sa réputation, au contraire, reste celle d'un ministre scrupuleux à l'excès. Tout son entourage, d'ailleurs, a témoigné en sa faveur : « Sa moralité, pourtant si contestée, m'était « connue », dit Malouet dans ses Mémoires. « Il était en « paix avec sa conscience », ajoute-t-il. L'abbé Morellet ne s'exprime pas moins nettement : « Des ennemis achar- « nés ont révoqué en doute jusqu'à sa probité. Je ne dai- « gne pas repousser une telle imputation qui ne saurait « l'atteindre, et qui paraît absurde à tous ceux qui l'ont « connu. » (*Mémoires* de l'abbé Morellet.)

Le philosophe anglais Gibbon, son ami, écrit de même : « Il peut y avoir des opinions diverses sur le mérite de « cet homme d'État : mais tous les hommes impartiaux

« doivent s'accorder pour estimer son intégrité. » (*Mémoires de Gibbon*, 1798.)

Enfin, le représentant de la République des États-Unis à Paris, Gouverneur Morris, qui parle souvent de Necker dans sa correspondance, résume ainsi son appréciation à son sujet : « Ses ennemis prétendent que, comme banquier, il « n'est pas exempt de reproche : on va même jusqu'à citer « des faits. Mais, dans sa carrière publique, il a toujours été « honnête et désintéressé, ce qui serait une présomption « en faveur de sa conduite antérieure. » (*Lettre à Georges Washington*, Paris, 24 janvier 1790.)

Un écrivain financier, Panchaud, qui connaissait très bien Necker et l'a souvent combattu, remarque judicieusement qu'il divisa sa vie en trois parts absolument distinctes : il consacra 20 années exclusivement à la fortune ; 20 autres années exclusivement à l'ambition et à la gloire, et le surplus à la retraite et au repos. De là, les alternatives de sentiments divers que nous avons constatées, alternatives qui coïncident avec la succession des phases de sa vie.

## III

Sans pousser plus loin l'étude des faces multiples du caractère de Necker, parlons seulement, en dernier lieu, des qualités de son cœur. N'était-il pas tendre, affectueux dans sa famille, adoré par sa femme et sa fille ? M^me^ Necker vouait à son mari un respect et une admiration absolus. Les pages que M^me^ de Staël consacre à son père, après sa mort, révèlent, de même, l'amour profond qu'il lui inspirait : « Mon père, mon protecteur, mon frère, mon « ami, écrit-elle, celui que j'aurais choisi pour l'uni-

« que affection de ma vie, si le sort ne m'avait pas jetée
« dans une autre génération que la sienne. »

Dans ses discours et ses actions publiques, Necker provoqua la sensibilité universelle. Que de personnes pleurèrent en l'écoutant! Un témoin de l'ovation du 30 juillet 1879, lors de sa rentrée à Paris, décrit ainsi l'émotion qui suivit son allocution à l'Hôtel de Ville : « Cet homme
« parut un Dieu : les larmes coulèrent de tous les yeux :
« on voulait parler et on ne pouvait pas ; on était comme
« suffoqué par un sentiment inexprimable, par un sen-
« timent que je n'avais pas encore éprouvé et que sûre-
« ment je n'éprouverai plus, car ces scènes délicieuses
« n'arrivent pas deux fois dans la vie d'un homme. J'étais
« dans un épuisement tel que j'avais peine à me sou-
« tenir.....» (*Correspondance de Grimm*, septembre 1789.)

Mme de Staël, placée près de son père, participe à l'enthousiasme universel. « Je ne vis plus rien, dit-elle, en cet ins-
« tant, car je perdis connaissance à force de joie. » (*Notice sur son père.*) Necker donnait, au même moment, une preuve plus sérieuse encore de ses sentiments généreux en sauvant par sa courageuse éloquence la vie du baron de Bésenval, détenu par le peuple (1).

Comment concilier ces témoignages avec les reproches d'égoïsme que lui adressent le plus grand nombre de ses contemporains et que justifient d'ailleurs beaucoup de petites actions de sa vie. Sans entrer dans des détails trop minimes, il est certain que Necker eut peu d'amis particuliers.

1. Le baron de Bésenval, dans ses mémoires, ne témoigne pas à Necker une reconnaissance proportionnée au service qu'il en reçut. Il se borne à dire de l'homme qui lui a sauvé la vie : « La démarche qu'il a faite
« en ma faveur m'impose à jamais silence sur les choses que je pour-
« rais improuver dans sa conduite et sur les jugements que je pourrais
« porter de ses intentions. » (*Mémoires du baron de Bésenval*, *1780.*)

Au temps de sa prospérité, son entourage le plus familier n'obtint jamais de lui qu'une politesse froide et réservée : « Il recevait civilement sa compagnie, dit Mar-« montel, un des habitués de sa maison, mais il n'avait « avec aucun de nous cette cordialité qui flatte et qui « donne à la politesse une apparence d'amitié. » (*Mémoires posthumes de Marmontel, 1804.*)

Sa femme réunissait dans son salon beaucoup d'hommes de lettres et de philosophes ; elle dirigeait ce cénacle, en cherchant à donner à la conversation un tour favorable au succès de son mari,pour lequel elle professait un véritable culte; mais « Necker, en matière de littérature, était « nul : il ne sortait de son silence que pour lâcher quel-« que trait piquant et quelque persiflage sur les philoso-« phes et les gens de lettres, dont sa femme, à son avis, « était un peu engouée. Sa femme, de son côté, le plai-« santait sur ses gaucheries et sur son silence, mais tou-« jours de manière à le faire valoir.» (*Mémoires de l'abbé Morellet, 1821.*)

L'abbé Morellet, qui fut un des fondateurs des réunions hebdomadaires du vendredi chez Mme Necker, résume ses appréciations sur le maître et la maîtresse de la maison en disant que leur accueil était de ceux « dont on « se contente lorsqu'on ne peut approcher davantage du « cœur ».

Necker n'eut même pas d'amis politiques. « Il ne « s'était pas fait d'amis à la cour pendant ses deux minis-« tères; il ne s'en fit pas davantage à l'assemblée natio-« nale, où il n'eut jamais aucun parti. On peut dire qu'il « ne sut jamais utiliser l'influence de personne. » (*Boissy d'Anglas, Sur M. Necker, 1819.*)

Lors de sa retraite définitive, en septembre 1790, on vit, avec surprise, le silence succéder tout à coup à tant

de bruit : l'ancien ministre, autrefois adoré de la France entière, ne conserva même plus un groupe de fidèles; ses talents avaient conquis, pendant un temps, l'admiration collective des hommes, mais jamais leur sympathie individuelle. Aussi, les dernières années de sa vie passées à Coppet, dans le château acheté, en 1784, sur les bords du lac de Genève, ne furent-elles pas attrayantes. Mme de Staël, malgré son amour pour son père, ne pouvait supporter longtemps le vide et la solitude de cette maison de campagne. Exilée de France, elle ne s'y installa jamais d'une manière définitive et n'y résidait que dans l'intervalle de ses voyages. « On vit ici, écrivait-elle, dans une « paix infernale, on frémit, on se meurt dans ce néant. » M. d'Haussonville décrit ainsi l'existence de ses grands parents : « Sauf quelques visites de Gibbon, la vie qu'on « menait à Coppet était singulièrement solitaire. Le flot « des émigrants chaque jour plus nombreux passait ce- « pendant bien près d'eux ; mais ils avaient frappé Coppet « d'interdit... Leur solitude demeura donc absolue jus- « qu'au moment où Mme de Staël, chassée de France, vint « s'établir auprès d'eux. » (*Revue des Deux Mondes*, 15 février 1881.) Gibbon, le philosophe anglais, dont nous avons cité précédemment les appréciations, installé pour sa santé dans une ville voisine, à Lausanne, fut peut-être alors le seul commensal de l'ancien banquier millionnaire, de l'ancien ministre acclamé par la nation, consacrant aujourd'hui le temps de sa retraite à composer des ouvrages de morale religieuse. Mais Gibbon, lui-même, fit bientôt défaut : il partit pour l'Angleterre où il mourut, et les habitants de Coppet retombèrent alors dans leur isolement. Un jour, cependant, ils reçurent la visite du général de Montesquiou, fuyant son armée et demandant asile pour la nuit, « mais il les quittait le lendemain et les laissait à

« leur solitude que ne venaient même plus distraire les vi-
« sites de Gibbon ». (Othenin d'Haussonville, *Revue des Deux Mondes*, 15 février 1881.)

Peut-être dira-t-on que ce tableau rapetisse trop le personnage et le met au-dessous du rôle important qu'il a rempli. Les plus grands hommes, étudiés en détail, perdent toujours ainsi de leur prestige. A l'égard de Necker, la diminution est d'autant plus sensible que nous avons omis jusqu'ici de parler des brillantes qualités de son esprit. Son piédestal s'élèverait si nous rappelions la puissance de son intelligence, la netteté de sa pensée, sa prudence administrative, la perspicacité de ses combinaisons. Mais nous voulons laisser au cours de cet ouvrage le soin d'achever cette partie du portrait. Pour le moment, en nous attachant seulement à l'étude de son caractère, nous devons reconnaître que Necker ne réalisa pas précisément le type de grandeur que sa renommée fait concevoir.

Aussi, n'est-ce pas l'individu que ce travail glorifie. Isolé, Necker n'eût été qu'un banquier habile, un administrateur des finances économe et capable ; au contraire, soutenu par le vœu de la nation, entraîné par le courant, il devint un génie réformateur d'une incontestable supériorité ; l'opinion publique fit sa gloire et son succès : tant qu'elle l'appuya et le porta en avant, tant qu'elle affermit sa volonté, il marcha résolument, sans craindre aucun obstacle, dans la voie nouvelle que, par un heureux accord, le pays et lui avaient reconnue et choisie. Mais, dès que la faveur populaire dévoyée l'abandonna, lorsqu'il perdit le secours de ce puissant auxiliaire et qu'il dut chercher en lui-même, dans son âme hésitante, timide, remplie de scrupules et de faiblesses, l'élan nécessaire pour les grandes résolutions politiques, ses qualités s'effacent, son énergie s'évanouit, son intelli-

gence elle-même pâlit. Il apparaît alors comme un soldat égaré sur un champ de bataille : tel fut son rôle pendant l'assemblée constituante.

Ces défaillances et ces infirmités personnelles font ressortir la véritable toute-puissance du mouvement d'opinion publique qui entraînait le pays à la fin du XVIII^e siècle. Necker n'en fut que l'instrument merveilleusement approprié. Son illustration reflète moins ses propres mérites que ceux du milieu dans lequel il eut l'heureuse fortune de se trouver placé.

---

# CHAPITRE IV

## IMPOT FONCIER. — RÉFORMES RELATIVES AUX TAXES FONCIÈRES AVANT 1789

En abordant l'étude des matières traitées par Necker dans le cours de son administration, nous nous trouvons, dès le début, en présence de la plus vaste réforme peut-être que l'ancien régime comportât au point de vue fiscal, celle des taxes foncières, d'où sortit la fondation de l'impôt foncier en France.

Afin d'embrasser d'un seul coup d'œil le tableau complet de cette entreprise capitale, nous franchirons, aussitôt après les avoir décrits, la limite des travaux effectués par Necker, et nous suivrons, sans discontinuer, l'exposé de notre sujet à travers les époques postérieures.

C'est l'ordre qu'une fois pour toutes, nous comptons adopter pour chacune des parties de ce livre. Il nous permettra de parcourir ici l'histoire de la contribution foncière, depuis ses origines jusqu'à son établissement actuel.

La première section rendra compte des tentatives de transformation des anciennes taxes foncière accomplies sous Louis XVI, d'abord par Necker, puis par les assemblées provinciales et par l'assemblée des notables ; la seconde section montrera comment la loi de 1790, rendue par l'assemblée constituante, s'inspira de ces précédents et les perfectionna ; la troisième enfin suivra le sort de la contri-

bution foncière sous la Convention et le Directoire, et reprendra l'exposé de ses progrès et de son établissement définitif sous les gouvernements réguliers jusqu'au régime actuel.

## § 1er. — RÉFORME DES TAXES FONCIÈRES EFFECTUÉES PAR NECKER

I. Turgot abolit les contraintes solidaires. — Ses projets. — Necker : son œuvre est considérable. — Vice fondamental des anciens impôts directs : privilèges et exemptions de la noblesse et du clergé ; taxes d'office. — Insouciance des grands à l'égard des taxes qu'ils ne supportent pas. — II. Extension indéfinie des brevets de la taille : abus de cette licence ; Necker y met fin ; éloges que provoque cette mesure. — Vingtièmes d'industrie : Necker les supprime dans les bourgs et les campagnes. — Troubles résultant de la permanence de la revision des vingtièmes : Necker rend les cotes immuables pendant 20 ans. — III. Règlements de Necker au sujet des réclamations. — Réorganisation du personnel chargé du recouvrement. — Suppression des receveurs alternatifs et triennaux. — Réduction du nombre des receveurs généraux. — Après Necker, l'abus reparait.

### I

Necker s'avança sur un terrain que nul n'avait déblayé avant lui, lorsqu'il entreprit, dès son premier ministère, de 1776 à 1781, la transformation du système des tailles et des vingtièmes.

Turgot, son prédécesseur, s'était sans doute adonné dans la généralité de Limoges à l'amélioration locale de l'assiette de ces taxes directes. Il y développa, sous le nom de taille tarifée, le système de contributions foncières le plus intelligent et le plus pratique, que nous verrons bientôt les assemblées provinciales prendre pour modèle. Mais son trop court passage au ministère ne lui laissa pas le temps d'étendre à la France entière les perfectionnements introduits avec succès dans le sein de sa province.

Le seul édit important en matière de taille que Turgot fit rendre, étant ministre, concerne l'abolition des *contraintes solidaires* entre les principaux habitants des paroisses pour le payement des impositions.

Sire, dit Turgot, je crois devoir proposer à V. M. d'abroger une loi qui m'a toujours paru cruelle... je parle de la loi qui autorise les receveurs des tailles à choisir plusieurs habitants, parmi les plus hauts taxés d'une communauté, pour les contraindre à payer par voie d'emprisonnement ce que la paroisse doit sur ses impositions. Tous les ans il y a un certain nombre de cultivateurs, les plus riches et les plus capables, qui, sans qu'il y ait aucunement de leur faute et uniquement à cause de la faute d'autrui, sont ruinés. (Préambule de l'Édit du 3 janvier 1775.)

Certes, il était urgent de détruire une aussi barbare coutume. Malheureusement ces sortes d'abus, si graves qu'ils paraissent, n'étaient pas alors isolés : ils faisaient, au contraire, partie d'un très nombreux cortège, et la réforme, pour être efficace, exigeait beaucoup plus d'étendue. Turgot ne se le dissimulait pas : ses correspondances dans le Limousin avec les commissaires des tailles, avec les curés, avec le contrôleur général Bertin, avaient montré clairement ses vues générales à cet égard. Dans un édit de la même date que celui qui vient d'être cité, il disait : « Nous espé« rons pouvoir bientôt nous expliquer plus particulièrement « sur la répartition des impôts, qui intéresse essentiellement « le bonheur du peuple. » (Lettres patentes de janvier 1775). Il se réservait d'aborder la question si la maladie et sa retraite n'avaient brusquement interrompu son œuvre.

Necker, le premier après lui, s'occupa réellement de la réforme des impôts directs.

Le vice fondamental dont l'impôt de la taille était affecté, son vice originel, source de presque tous les autres, résidait dans l'injustice des exemptions concédées aux nobles, aux membres du clergé et aux privilégiés.

Ces exceptions, dont la raison d'être avait disparu, devenaient d'autant plus intolérables que la classe des nobles et celle des privilégiés s'accroissaient tous les jours de nouveaux membres. Non seulement la noblesse héréditaire conférait de plein droit l'immunité d'impôt, mais quatre mille charges environ, mises à la disposition des roturiers, leur permettaient d'obtenir, avec la noblesse, cette même et si enviable immunité. Ces quatre mille charges vendues à prix d'argent étaient presque toutes des charges inutiles. — Il suffit de citer, par exemple, celle de gentilhomme de la chambre du Roi, que Voltaire posséda.

« Le nombre des acquéreurs de charges, et conséquem-
« ment des familles anoblies, se double au moins dans
« l'espace de vingt ans », dit, en 1788, le conseiller d'État Moreau de Beaumont, dans ses Mémoires sur les impositions.

Plus tard, du Pont de Nemours en rédigeant les cahiers du tiers état du bailliage de Nemours, fait cette remarque judicieuse : « On aura de la peine à croire, dit-il, qu'il ait
« suffi d'être riche pour devenir noble, et de devenir noble
« pour cesser de payer ; de sorte qu'il n'y a qu'un moyen
« unique d'échapper à l'imposition, c'est de faire fortune. »
(16 mars 1789.)

Après les membres de la noblesse et du clergé exemptés de droit venaient les privilégiés. Si 4.000 charges conféraient la noblesse, plus de 40.000 offices procuraient à leurs acquéreurs le titre de fonctionnaire, et, avec lui, l'exemption partielle ou complète des tailles. Il suffisait d'occuper un rang tant soit peu élevé dans les fonctions publiques pour ne pas payer. La collection des « *Édits, déclarations et arrêts sur le fait des tailles* » fournit la liste interminable des places auxquelles des privilèges

étaient attachés (1). De temps à autre, sans doute, la loi supprimait ou limitait une partie de ces faveurs « afin, « disait-elle, de soulager les habitants des campagnes. » (Arrêt du mois de juillet 1766.) Mais ces sortes d'édits étaient enregistrés à grand'peine par les cours et parlements, après « le très exprès commandement du roi, plusieurs fois « réitéré par lettres de jussion », comme le fut précisément celui du mois de juillet 1766, et leur effet disparaissait devant un nouvel envahissement.

L'habitude et la crainte agrandissaient, d'ailleurs, le nombre des immunités au delà même du cercle constamment élargi déjà par le gouvernement. Ainsi, les employés des fermes générales, soit par intimidation, soit par la soumission spontanée des habitants, demeurèrent longtemps omis sur le rôle des tailles pour leurs propriétés. C'est en 1765 seulement que M. d'Orfeuil, intendant de Champagne, les y fit assujettir, en provoquant une déclaration spéciale du conseil du Roi à ce sujet. (Déclaration du 13 août 1765.)

On aurait pu, du moins, espérer retrouver l'égalité dans les impôts des vingtièmes et de la capitation, dont les édits constitutifs ne stipulaient pas, comme ceux de la taille, de cas d'exemption. Hélas ! la connaissance du cœur humain suffit pour détruire cette illusion ! D'abord le clergé s'empressa de conquérir la complète exemption des vingtièmes et de la capitation en rachetant ces deux impôts, dès l'origine, à très bon compte. Nous avons vu le contrôleur général Desmarets conclure l'opération, en 1710. Plusieurs membres de la noblesse tentèrent aussi, à cette époque, de se racheter, mais avec moins de succès : le roi

1. Officiers d'élection, officiers de judicature, officiers de la maison du roi, commensaux, vétérans de la compagnie des archers, gendarmes en compagnie entretenue, concierges, portiers et jardiniers des maisons royales, etc., etc., et presque toujours les veuves de ces différents fonctionnaires.

accepta d'abord leurs offres, encaissa et dépensa les capitaux; puis, quelques années après, en 1715, un édit révoqua, sans indemnité, les rachats consentis, sauf ceux du clergé.

A la rigueur donc, tous les citoyens, autres que les mem bres du clergé, auraient dû acquitter uniformément la capitation et les vingtièmes. Mais pour se soustraire à une humiliante et onéreuse assimilation, les nobles et les privilégiés recoururent au système des *taxes d'office*, qui s'exerçait de la manière suivante :

A l'égard de la capitation, tandis que celle des paysans s'ajoutait de plein droit à leur taille, à titre d'accessoire, sous le nom de capitation taillable, celle des exemptés était réglée à part par l'intendant lui-même, qui établissait *d'office* les taxes individuelles des nobles et des privilégiés. En matière de vingtièmes, les préposés chargés de l'établissement des rôles taxaient de même exclusivement les roturiers, laissant les nobles et les privilégiés se retirer par devant l'intendant pour y être cotisés *d'office*. On justifiait ces scandaleuses différences, en prétextant l'embarras et l'intimidation des agents subalternes de la perception, en présence des grands seigneurs et des hauts fonctionnaires. Au fond, il ne s'agissait nullement d'alléger la responsabilité des employés, mais de procurer à ceux qui possédaient déjà l'exemption des tailles un traitement analogue de faveur en matière de vingtièmes et de capitation.

Les taxes d'office profitaient si manifestement à ceux qui en jouissaient, qu'elles devinrent un privilège officiellement attaché à certaines fonctions. Pour encourager les utiles professions de chirurgien et de sage-femme dans les campagnes, diverses provinces leur accordèrent la faveur des taxes d'office. (Généralités de Tours, de Champagne.)

L'intendant se bornait, en effet, presque toujours à recevoir la déclaration de ceux qui se retiraient devant lui, sans avoir l'impolitesse de la contester, ni même de la contrôler. Necker disait très justement dans le préambule du premier édit sur les vingtièmes : « Sa Majesté a remarqué « que c'est la classe la plus pauvre de ses sujets qui paye « les vingtièmes dans la proportion la plus exacte. (Pré- « ambule de l'arrêt du 2 novembre 1777.)

Dans les cahiers du tiers état de son bailliage, du Pont de Nemours faisait remarquer que : « la capitation de la no- « blesse, celles de la cour et des compagnies de magistrats « ne se montaient qu'au treizième de la somme imposable « sur les taillables à titre de capitation. Or, il n'est pas « vraisemblable que la noblesse, les gens de la cour et les « magistrats ne possèdent que le quatorzième des biens « du royaume, ceux du clergé déjà défalqués. De même « pour les vingtièmes, les biens des pauvres ont été taxés « aux vingtièmes à toute rigueur. Il n'y a peut-être pas « un seul bien des nobles, des magistrats, ou même des « membres du tiers état distingués par leur fortune ou « par leur place, qui soit taxé à son véritable taux. » (Cahiers du tiers état du bailliage de Nemours, 16 mars 1789.)

Ces injustices, ces exemptions, les unes inscrites dans la loi, les autres provenant des vices de son exécution, constituaient la cause première et irrémédiable de la malheureuse situation des impôts directs sous l'ancien régime. Nul parmi les seigneurs, les hauts fonctionnaires et les personnages principaux du royaume ne s'intéressait au perfectionnement d'un système fiscal dont le poids lui était étranger. Le gouvernement ignorait les souffrances des contribuables, qu'aucun de ses membres ne ressentait. Il n'effectuait pas de réformes, parce que personne dans son entourage n'était en mesure de lui indiquer les plus néces-

saires. L'impôt restait circonscrit dans le sein de la classe la plus ignorante et la plus humble : c'est dans le milieu même des taillables que se recrutaient les répartiteurs et les collecteurs : on les laissait s'arranger entre eux.

## II

L'objet d'une des premières réformes de Necker fournit une preuve manifeste de cette indifférence des classes dirigeantes à l'égard de la taille. Tandis qu'aucun impôt ne pouvait être légitimement établi ou augmenté en dehors des États généraux ou des parlements, les brevets annuels de la taille se trouvaient exposés, sans contrôle, à toutes les variations qu'il plaisait aux gouvernants de leur imposer. Aucune barrière constitutionnelle ne limitait les contingents. D'où provenait cette exception? Pourquoi les parlements abandonnaient-ils, en matière de taille, les privilèges qu'ils revendiquaient si hautement, dès qu'il s'agissait de centième denier, de timbre, ou de subvention territoriale? Sans doute parce que la taille « s'éloignait davantage des murs du Palais », suivant l'expression de Necker.

Une simple décision royale, en effet, un arrêt du conseil « rendu souvent à l'insu du souverain », une décision ministérielle, suffisaient pour élever le montant du brevet des tailles au niveau des besoins du Trésor. Aussi la taille, créée sous Charles VII, en 1444, pour produire 2 millions par an, atteignait-elle, en 1784, le chiffre de 91 millions.

Sous le règne de Louis XV, le contrôleur général de l'Averdy, en 1768, avait bien annoncé l'intention d'arrêter cette effrayante progression ; à cet effet, la déclaration du 7 février 1768 fixa invariablement, pour le présent et pour l'avenir, le chiffre du principal de la taille. Ce n'était mal-

heureusement qu'un simulacre, susceptible tout au plus de tromper un instant le lecteur inattentif. Car chacun savait ou découvrait immédiatement qu'à côté du principal de la taille, intitulé premier brevet, existait un second brevet, composé des accessoires de la taille, auquel avait été conservée toute sa dangereuse élasticité. Du moment que celui-ci continuait à pouvoir s'enfler indéfiniment, qu'importait au contribuable de voir le premier brevet demeurer immuable? Le second brevet même, destiné à pourvoir non pas à des allocations générales et ordinaires, mais à des allocations exceptionnelles, était plus redoutable que le premier. Depuis longtemps il avait supporté les plus considérables accroissements et les moins justifiés. Son fonds devenait le réceptacle de toutes les dépenses dépourvues de ressources normales. C'est ainsi que dans les comptes de la généralité de Châlons figure, au titre du second brevet, pendant 33 ans, un article de 320.000 livres, intitulé «*Quote-part dans la construction du Pont-Neuf à Paris.*» Plus tard, la province de Champagne paye également, au moyen du second brevet de sa taille, les frais de construction du Pont-de-Cé, les travaux effectués sur les côtes maritimes, etc. On arriva même à découvrir, dans cette généralité, une différence en trop de 80.477 livres, ajoutée annuellement au second brevet sans justification. Les plus minutieuses recherches de la commission de l'assemblée provinciale ne donnèrent pas l'explication de ces 80.477 livres indûment imposées. (Assemblée provinciale de Champagne, nov. 1787, Châlons.)

Necker comprit qu'une réforme sérieuse devait couper court à cette longue suite d'exactions fiscales. Il fit rendre en conséquence, le 13 février 1780, un décret déclarant qu'à l'avenir l'impôt de la taille, *en principal et accessoire*, qu'il s'agît du premier ou du second brevet, demeurerait

invariablement arrêté au taux fixé par l'autorité législative. La déclaration royale du 13 février 1780 ne comportait plus aucune ambiguïté. Elle attribuait aux tailles les mêmes garanties contre les accroissements arbitraires qu'à tous les autres impôts de la monarchie.

Ces garanties, sans doute, se composaient seulement alors de la sanction donnée aux volontés du roi par les cours et parlements. Si insuffisants que paraissent aujourd'hui de tels procédés constitutionnels, ils valaient, en tous cas, beaucoup mieux qu'une décision subreptice dépourvue de solennité et de contrôle. Chose remarquable ! c'est Necker, un ministre du gouvernement royal, dont l'initiative restitue aux parlements un droit de veto que ceux-ci ne réclamaient nullement !

Les avantages de la mesure réalisée par Necker furent universellement appréciés : « Le peuple, lisons-nous, était « exposé chaque année à des augmentations inattendues ; « il avait même la douleur de voir qu'on exigeait de lui « souvent des sacrifices rigoureux pour des objets d'une « utilité douteuse pour le royaume et nulle pour la pro- « vince... La loi du 13 février 1780 porte un tel caractère « de justice, une telle occupation du bonheur et de la tran- « quillité publique qu'elle doit à jamais exciter la recon- « naissance des Français. » (Assemblée provinciale d'Auch, séance du 21 novembre 1787.)

L'assemblée de Champagne et celle du Berry s'expriment dans le même sens. Le bureau des impôts de cette dernière fait le rapport suivant : « Il est heureusement sur- « venu depuis votre établissement une espèce de révolu- « tion, un événement mémorable en matière de taille. Ce « qui rendait surtout cet impôt affligeant pour les contri- « buables, c'est qu'il pouvait s'accroître et s'accroissait « réellement d'année en année, sans forme publique, sans

« promulgation quelconque. Enfin, le gouvernement a pris,
« en 1780, la résolution de fixer le montant de la taille ; le
« souverain a déclaré, par la loi du 13 février, que cette
« fixation ne pouvait plus être changée que par des lois
« enregistrées dans les cours, etc. »

Necker n'était plus ministre lorsque les assemblées provinciales commentaient son œuvre avec un tel enthousiasme. Aucune flatterie ne gâtait donc la sincérité de leurs éloges. La mesure, du reste, les méritait bien. Cette courageuse innovation établissait le principe de la fixité des contingents et de leur détermination par l'autorité législative. Elle prit, dès ce moment, sa place définitive dans la législation fiscale de la France. Nous verrons l'assemblée des notables, puis l'assemblée constituante assigner à la subvention territoriale et à la contribution foncière le même caractère d'immutabilité.

A côté de la taille, l'ancien régime avait établi un impôt, nommé les vingtièmes, qui tendait à prélever sur les revenus individuels une part d'un vingtième ou 5 0/0. On se rappelle avoir vu, au début de ce travail, le contrôleur général Desmarets imaginer, dans un moment de détresse, l'impôt du dixième. Cet impôt subit, pendant la première moitié du XVIIIe siècle, des phases diverses, qui lui firent successivement attribuer la dénomination de cinquantième, de dixième rétabli, enfin celle de vingtième, en 1749, sous l'administration de M. de Machault. (Édit du mois de mai 1749.) A partir de cette époque le nom de l'impôt cesse de varier ; mais son taux continue à subir l'influence des vicissitudes de la politique. Au vingtième primitif s'ajoute un second vingtième (juillet 1756), ce qui équivalait exactement à l'ancien dixième. En outre, quatre sous pour livre ou 20 0/0 grevaient le pre-

mier vingtième. Même, pendant plusieurs années, de 1760 à 1763, et de 1782 à la fin de 1786, un troisième vingtième couronna ces diverses surtaxes. Trois vingtièmes et 2 0/0 en sus des premiers composaient alors un prélèvement de 16 0/0 du revenu.

Théoriquement l'impôt du vingtième frappait toutes les sortes de revenus individuels, fonciers et mobiliers. Mais la richesse mobilière ne représentait alors qu'une faible proportion de la fortune publique. En outre, les usages de la perception avaient restreint de plus en plus à la partie territoriale l'application des taxes assises primitivement sur de plus larges bases. Le mélange de l'élément mobilier troublait, en effet, incessamment les opérations des répartiteurs et les astreignait à des évaluations arbitraires et contestables. La terre, au contraire, leur offrait une base d'appréciation fixe et certaine. Dès lors, ils inclinaient, autant que possible, à s'y adresser exclusivement. D'eux-mêmes, par le seul instinct de faciliter leur travail, les agents de perception repoussèrent ainsi dans la pratique la taxation générale des revenus, et s'efforcèrent d'attribuer à l'impôt foncier l'unité qui lui convient. Les données statistiques révèlent les résultats de cette tendance : sur 76.500.000 livres composant le produit annuel du vingtième, en 1785, 2.500.000 livres seulement atteignent les objets étrangers à la terre. (Necker, *Administration des finances*, 1784.)

Necker comprit qu'il fallait, non seulement laisser les répartiteurs continuer à épargner tacitement les revenus mobiliers, mais rectifier officiellement, dans cet ordre d'idées, les prescriptions mêmes de la loi. A cet effet, l'édit du 2 novembre 1777 supprima, d'une manière complète, dans les bourgs, villages et campagnes, ce qu'on nommait alors les *vingtièmes d'industrie*, c'est-à-dire la partie de cette imposition, frappant, comme le dit le préambule de l'édit,

« les fruits inconnus et présumés du travail et de l'intelli-
« gence. »

« C'était, dit Necker, une espèce de contribution qui ne « pouvait jamais être répartie avec une sorte d'équité qu'à « l'aide d'une inquisition tellement illimitée, qu'une esti- « mation même arbitraire devenait préférable. »(Préambule de l'édit du 2 novembre 1777.) « Sa Majesté, ajoute-t-il, eût « voulu abolir entièrement cette imposition. »

En attendant une suppression plus générale, celle des vingtièmes d'industrie dans les bourgs et les campagnes dégageait déjà la contribution de tout élément étranger à la terre, dans les localités rurales où il importait le plus de perfectionner, dans ce sens, l'impôt foncier.

L'édit de 1749 constitutif des vingtièmes, rendu sous le ministère de M. de Machault, avait réglé, en outre, que des vérifications générales, effectuées successivement dans toutes les parties du territoire, serviraient de cadastre pour la confection des rôles annuels de cette contribution. Lorsque Necker arriva au ministère des finances, vingt-huit ans plus tard, en 1777, ces vérifications se continuaient encore. Eussent-elles été toutes achevées, que les plus anciennes auraient cessé d'être exactes et qu'il aurait fallu les recommencer. C'est l'éternel problème de la confection, du renouvellement, et de la mise au courant du cadastre. Prononcer l'immutabilité des cotes, interdire toute revision dans les quote-parts individuelles, une fois l'ensemble des vérifications terminé, constitue un système très imparfait, sans doute, mais moins dangereux que l'instabilité résultant d'une revision perpétuelle. Si chaque parcelle de terre passe de main en main, grevée d'une somme immuable d'impôt, peu importe, après un certain laps de temps, que le taux primitif de l'impôt ait été excessif ou insuffisant : les achats,

les ventes, les héritages, les échanges ont successivement tenu compte de l'écart, de sorte que le possesseur actuel n'éprouve, en somme, ni bénéfice ni dommage. Dans le système contraire, que d'inconvénients, que d'inquiétudes et surtout que d'impossibilités ! Comment donner au cadastre le moyen de suivre les mouvements de la matière imposable ? Depuis trente ou quarante ans, nos assemblées ont toujours formulé leurs aspirations théoriques en faveur de la péréquation de l'impôt foncier ; mais, en fait, elles ont obstinément maintenu le statu quo. Leurs votes, soit par impuissance, soit par intention secrète, sont demeurés en désaccord avec leurs vœux apparents (1).

Necker, en 1777, pas plus que les assemblées modernes, ne se déclara partisan en théorie, de l'immutabilité des cotes. « L'immutabilité de toutes les cotes actuelles, dit-« il, serait une faveur accordée principalement aux pro-« priétaires qui en ont le moins besoin. En outre, il est « nécessaire que les revenus de l'État suivent, au moins « à une certaine distance, le progrès de la valeur des biens, « puisque ce progrès, effet inévitable de l'accroissement « normal du numéraire, augmente dans la même proportion « tous les objets de dépense. Enfin, si des circonstances « extraordinaires contraignent jamais à un surcroît d'im-« positions, ce nouveau fardeau, supportable peut-être pour « une partie des contribuables, serait peut-être excessif pour « les autres, etc. » (Préambule de l'arrêt du 2 novembre 1777.)

Les arguments de Necker en faveur de la proportionnalité de l'impôt foncier ne diffèrent pas de ceux mis en avant aujourd'hui. Mais, alors, comme aujourd'hui, survenait l'ob-

1. Des sommes importantes viennent encore d'être votées pour entreprendre une enquête dilatoire, sans que la solution paraisse plus prochaine.

jection inévitable de la pratique, devant laquelle tous les hommes d'État ont reculé : d'abord les difficultés matérielles d'opérer une péréquation exacte, puis l'inquiétude répandue chez les propriétaires ruraux par les nouvelles vérifications. « Pour remédier à ces inconvénients, « poursuit Necker, Sa Majesté a déterminé que toutes les « vérifications générales qui ont été faites en 1771, et toutes « celles qui auront lieu dans la suite ne pourront être re- « nouvelées que vingt ans après l'époque desdites vérifi- « cations. Cette révolution de temps est nécessaire pour « occasionner une variation sensible dans le produit et la « valeur des biens fonds ». (Préambule de l'arrêt du 2 novembre 1777.)

Les principes que formulait en articles l'arrêt du 2 novembre 1777 ont trouvé place dans plusieurs lois de ce siècle. Le terme de vingt ans, pendant lequel Necker garantissait la fixité de l'imposition individuelle, figure d'abord dans la loi du 2 messidor, an VII (article 44). La loi du 7 août 1850 a porté ce terme à trente ans : « Dans toute « commune cadastrée depuis trente ans au moins, dit-elle, « il pourra être procédé à la revision et au renouvelle- « ment du cadastre. » (Article 7 de la loi du 7 août 1850.)

La loi primitive du 15 septembre 1807 avait voulu établir l'immutabilité absolue des cotes : en 1850, on revint aux idées d'immutabilité limitée que Necker avait fait prévaloir.

Necker inaugurait ensuite cette précaution tutélaire de n'autoriser aucun changement individuel en dehors des vérifications générales de la paroisse. « Voulant encore ren- « dre les erreurs et les abus plus difficiles, dit-il, S. M. « a ordonné qu'il n'y aurait plus d'augmentation d'im- « position que par l'effet d'une vérification générale des « biens d'une paroisse : c'était ainsi donner aux faibles un

« appui, en les mettant sous la protection de leur communauté : c'était encore imposer aux employés une nouvelle obligation d'être justes et modérés en les obligeant à rendre leurs opérations publiques. » (*Réponse aux remontrances du Parlement par Necker*, 7 février 1778.)

Les vérifications générales continuent d'être aujourd'hui la condition essentielle de toute revision individuelle.

Le perfectionnement de l'impôt des vingtièmes, ainsi poursuivi, devenait, dans la pensée de Necker, le premier pas, l'acheminement logique vers la réforme générale de l'impôt foncier. Il comprenait « l'importance infinie dont « il est pour le bonheur des campagnes qu'il existe, au « moins, un impôt proportionné aux revenus des biens-« fonds d'après des principes uniformes et certains ».

Nous verrons bientôt comment les assemblées provinciales et l'assemblée des notables se conformèrent à ces vœux et réalisèrent la proportionnalité dans l'impôt foncier. Pour le moment, nous devons continuer l'étude des actes de Necker lui-même, en matière de contributions directes, pendant son premier ministère.

## III

Pour réparer les erreurs et les injustices commises par les répartiteurs, Necker s'attacha à réglementer, de la manière la plus libérale, la partie du code des contributions directes relative aux réclamations. La déclaration royale du 23 avril 1778 fut rendue dans ce but :

Le désir de soulager nos peuples, dit son préambule, nous a déterminé à nous occuper des moyens de réduire les frais de procédure

auxquels est exposé tout contribuable, quand il se pourvoit contre son imposition.

Nous avons cru devoir réunir, dans la présente déclaration, les dispositions principales des différentes lois antérieures, les simplifier, les éclaircir pour en faciliter aux pauvres contribuables, à qui elles sont destinées, l'intelligence et l'exécution, et réaliser ainsi les vues de bienfaisance qui nous ont animé.

Le travail de Necker visait effectivement, comme il le dit, les contribuables les moins aisés et les plus humbles : il voulait que, sans peine et sans frais, ceux-ci pussent faire valoir leurs doléances, et obtenir un prompt redressement, s'il était justifié. Nous n'analyserons pas ici les 58 articles de son décret très détaillé et très prévoyant, parce que les juridictions et les procédures qu'il relate paraîtraient trop archaïques. Nous citerons seulement, parmi les règles de l'édit de 1778, celles qui ont mérité de survivre et sont encore en vigueur.

L'article 7 exempte du timbre les pétitions, dans les termes suivants : « Ceux qui voudront se pourvoir formeront leurs « demandes dans les délais prescrits par un simple mé- « moire sur papier non timbré. » (Article 7 de la déclaration du 23 avril 1778.) Aujourd'hui, cette exemption de timbre est restreinte aux pétitions relatives aux cotes inférieures à 30 francs.

Le même article 7 permet aux réclamants « de ne pas se « servir d'un procureur, si bon leur semble ». Le ministère d'un avocat continue, de même, actuellement à ne pas être obligatoire. L'article 38 répète : « Toutes poursuites et ins- « tructions de tous procès de tailles, aux exceptions portées « à l'article 8, pourront être faites sur papier non timbré, « lorsque les parties voudront les poursuivre elles-mêmes « sans ministère de procureur ni d'huissier. »

Les frais de procédure étaient gratuits ou très modérés. « Les ordonnances interlocutoires ne seront sujettes ni aux

« droits de sceau, ni de contrôle, ni à aucuns autres, dont « nous les avons dispensées et dispensons, dérogeant à cet « effet à tous édits et déclarations à ce contraires.» (Art. 38.) L'article 39 ajoutait : « Ne sera perçu aucun droit ni par « les juges, ni par le substitut de notre procureur général, « si ce n'est les frais de transport et de procès-verbal, et « ne sera alloué à chaque procureur, etc. » (Art. 39.) Actuellement, les arrêtés des conseils de préfecture et les pourvois au conseil d'État, en matière de contributions directes, ne coûtent également aucun frais aux contribuables, sauf les frais d'expertise, lorsque la réclamation est rejetée. (Arrêté du 24 floréal an VIII, 14 mai 1800 et loi du 21 avril 1832.)

Le délai de rigueur imposé aux réclamations *dans les trois mois de la publication des rôles*, prend son origine littérale dans l'édit du 23 avril 1778, dont voici les termes :

Toutes les oppositions aux rôles seront formées dans les trois mois de la vérification des rôles, lequel délai cependant ne courra que du jour que les collecteurs auront fait publier les rôles dans la forme prescrite. (Article 5 de l'édit du 23 avril 1778.)

Tous les avertissements aujourd'hui reproduisent cette mention tirée de l'édit de 1778.

Necker aborda ensuite une entreprise d'autant plus délicate qu'elle s'attaquait aux personnes et tendait à renverser une organisation abusive subsistante et aggravée depuis des siècles. Il s'agit de la hiérarchie des agents de perception.

Les besoins fiscaux, la faveur et le désordre avaient accumulé et superposé en France les emplois fiscaux : chaque place de receveur comportait deux ou trois titulaires. L'un remplissait ses fonctions une année, l'autre l'année suivante, et un autre, enfin, succédait très souvent au deux premiers,

la troisième année. Puis, la rotation recommençait. Par ce moyen, le nombre des places à la disposition du gouvernement se trouvait doublé ou triplé. Un tel état de choses révèle, d'une manière suffisante, le trouble des esprits en matière administrative.

De cette simultanéité de plusieurs receveurs dans le même emploi résultait pour le contribuable la plus pénible situation : un feu croisé de poursuites l'écrasait. Le taillable en retard subissait la saisie simultanée du receveur en fonctions pour le courant, du receveur sortant, et quelquefois encore de son prédécesseur pour l'arriéré. Chacun d'eux se disputait ses meubles, et rivalisait pour pressurer le plus et le plus vite possible, à son profit, les habitants de la paroisse.

Cependant des hommes graves continuaient à affirmer qu'il y aurait témérité à toucher à l'antique institution des receveurs alternatifs et triennaux. « Nos pères l'avaient ima-« ginée ainsi, disaient-ils, et ils savaient bien ce qu'ils fai-« saient. » D'après leur sagesse rétrograde, le seul moyen d'obtenir une comptabilité régulière, et de distinguer, d'une manière certaine, dans les écritures, les produits de chaque période annuelle, consistait à placer, tous les ans, un titulaire différent à la tête des services. La spécialité des exercices dérivait alors des changements de personne : aujourd'hui, l'on se contente de remettre, dans la même main, des registres spéciaux.

Turgot, par un édit du mois d'août 1775, avait « éteint et « supprimé les offices anciens et alternatifs, triennaux et mi-« triennaux des receveurs des tailles. » La réforme se trouvait donc effectuée, dès le début du règne de Louis XVI, en ce qui concerne les simples receveurs. Necker, à son arrivée au pouvoir, confirma la mesure prise par son prédécesseur en la faisant étendre aux territoires composant les apana-

ges des princes, M. le comte d'Artois et le duc d'Orléans. (*Déclaration du* 14 *août* 1777.) Ensuite, il s'avança plus loin et s'attaqua aux receveurs généraux des finances chargés, *alternativement* aussi, de centraliser à Paris les recouvrements de la taille, des vingtièmes et de la capitation. L'organisation de la trésorerie comportait alors quarante-huit receveurs généraux résidant à Paris : leur mission consistait à y recueillir les fonds de 24 généralités. Sans parler de la bizarrerie de l'installation de ces agents à Paris, on aperçoit immédiatement que le nombre des receveurs généraux était double de celui des généralités : il y avait donc deux receveurs généraux pour chaque circonscription : l'un travaillait une année, l'autre l'année suivante. Toujours sous le prétexte de distinguer plus clairement la comptabilité des exercices, le système alternatif se perpétuait jusqu'aux sommets de la hiérarchie. Necker n'hésita pas à entreprendre, à l'égard de ces agents supérieurs, la réforme déjà réalisée au-dessous d'eux par Turgot. Il détruisit absolument leur alternance. (Édit d'avril 1780.) Il alla même beaucoup plus loin : 24 receveurs généraux lui semblaient encore à juste titre un nombre excessif. D'ailleurs, centraliser à Paris le produit des impôts incombe à l'administration centrale et non pas à des receveurs distincts d'elle. Aujourd'hui, un seul directeur, au Trésor, assisté de ses bureaux, remplit régulièrement l'office attribué alors à 48 receveurs généraux.

Necker pressentait bien que là devait se trouver la perfection et, sans oser exécuter, dès l'abord, une mesure aussi complète, il se borna, pour le moment, à réunir les receveurs généraux en une seule compagnie, agissant collectivement et ne possédant qu'une seule caisse. Il fixa ensuite leur nombre à douze seulement ; 36 agents sur 48 se trouvèrent supprimés, en même temps que leurs gestions indi-

viduelles et alternatives furent transformées en gestion commune et permanente.

Encore un progrès nouveau dans le même sens, et l'administration centrale du Trésor n'aurait pas tardé à englober dans ses attributions la caisse gérée par cette compagnie de douze agents. Hélas ! les choses de ce monde suivent rarement un cours régulier. Sans doute, la force de l'opinion publique, secondée par la bonne volonté du roi et de ses ministres, parvint à faire triompher beaucoup de réformes ; nous en avons déjà cité et nous en citerons encore des exemples. Mais celle-ci ne fut pas du nombre : elle disparut en même temps que Necker, en 1781. Son successeur, Joly de Fleury, rétablit, aussitôt son arrivée en octobre 1781, les 48 charges de receveurs généraux telles qu'elles fonctionnaient autrefois (édit d'octobre 1781), les unes pour les années paires, les autres pour les années impaires. Pis encore ! les emplois de simples receveurs des tailles dans les provinces, que Turgot avait unifiés, redevinrent aussi alternatifs. (Édit de janvier 1782.) D'un trait de plume, on porta de 204 à 408 le nombre de ces offices. Chaque année, un receveur recommença à remplacer l'autre dans la même recette. L'intérêt personnel, trop énergiquement en jeu dans la question, obtint pour le moment gain de cause, et cette partie de l'œuvre de Turgot et de Necker se trouva passagèrement anéantie.

---

## § 2. — RÉFORMES DES TAXES FONCIÈRES RÉALISÉES PAR LES ASSEMBLÉES PROVINCIALES.

I. Mouvement local de réforme antérieur aux assemblées provinciales : Limousin, Ile-de-France, Haute-Guyenne, Auvergne, etc. — Projet de création d'assemblées provinciales conçu par Turgot. — Necker l'exécute plus habilement : essais dans le Berry, la Rouergue, etc. — II. Œuvre des assemblées provinciales en matière d'impôt foncier. — Esprit libéral qui les anime. — Améliorations importantes apportées au système de la répartition. — Impositions assises sur le revenu net. — Taxation des biens au lieu de leur situation. — III. Suppression de la collecte. — Maux causés et supportés autrefois par les collecteurs. — Création d'agents spéciaux. — IV. Abus dans les poursuites. — Remèdes apportés : substitution des porteurs de contraintes aux huissiers, diminution des frais, etc. — V. Réunion de la taille aux vingtièmes. — Abonnements. — Récapitulation des travaux des assemblées provinciales.

### I

Les règlements que nous avons vu Necker édicter jusqu'ici, concernaient les parties des impôts directs les plus urgentes à restaurer : barrière définitive opposée à l'envahissement du montant des brevets de la taille, abolition des vingtièmes d'industrie dans les campagnes, revision générale du contingent des vingtièmes tous les vingt ans, interdiction des changements individuels en dehors de la revision générale, facilité et gratuité des réclamations pour les contribuables, suppression des receveurs alternatifs, réduction de 48 receveurs généraux à 12, leur groupement en une seule compagnie, etc.

Cependant les impôts directs comportaient alors, en dehors de ces points primordiaux, une vaste transformation qui dépassait les forces isolées du ministre le plus

énergique et le mieux intentionné. Necker, pour partager le fardeau de la tâche qu'il voulait achever, songea donc à confier la continuation de ses travaux à des réunions d'hommes éclairés, répartis sur la surface du pays. Tel fut l'objet de sa création des assemblées provinciales.

Du reste, dans chaque circonscription, les efforts individuels tendaient, depuis longtemps, à atténuer, autant que possible, l'effet désastreux de l'indifférence gouvernementale en matière de taille, et de nombreuses améliorations de détail étaient résultées de ces initiatives isolées. Necker y trouva le point de départ de sa grande innovation, et un gage de son succès. Il semble donc utile, avant d'aborder les détails de l'institution des assemblées provinciales, de résumer l'exposé des précédents qui préparèrent, au point de vue fiscal, leur avènement dans les différentes régions de la France.

Turgot, intendant du Limousin, dut une partie de la notoriété, qui le désigna plus tard pour le contrôle général, à ses remarquables règlements sur l'impôt des tailles dans sa province. Avant lui, l'intendant Aubert de Tourny y avait introduit, dès 1738, un système très intelligent de répartition, approuvé la même année par une déclaration du roi.

Ce système consistait dans les dispositions suivantes :

La valeur des biens fonds de la généralité a été constatée, soit par un arpentement effectif de l'étendue du terrain, suivi d'une estimation par experts de sa qualité et de ses produits, conformément au plan général qui en avait été dressé ; soit, dans une partie de la généralité, où les circonstances n'ont pas permis de suivre ce plan dans son intégralité, par les déclarations qu'ont faites les propriétaires de la quantité et de la qualité des terrains qu'ils possédaient, lesquelles déclarations ont été, pour la plupart, combattues par les autres contribuables et vérifiées contradictoirement avec eux par des commissaires nommés à cet effet. D'après les procès-verbaux d'arpentement et les déclarations

fournies dans chaque paroisse, il a été formé un relevé exact des héritages possédés par chaque particulier, dans lequel l'estimation de ces héritages a été marquée sur des registres ou feuilles de relevé qui ont servi de base au travail des commissaires pour asseoir la taille; ces commissaires ont été chargés, chaque année, de vérifier dans les paroisses les changements arrivés dans la propriété des héritages. Pour les diriger dans la répartition de l'imposition, il a été dressé une instruction qui règle la proportion dans laquelle doivent être imposées les différentes natures de biens et d'exploitations : ces instructions ou modèles sont insérés dans le préambule du rôle, de sorte que le commissaire n'a plus qu'à en faire l'application aux cotes particulières, en appuyant son travail sur l'estimation portée aux feuilles de relevé. — (Préambule de la déclaration du Roi concernant la taille tarifée dans la généralité de Limoges, 30 décembre 1761.)

En comparant les opérations décrites dans cette citation aux opérations actuelles : classification, tarif des évaluations, états de section, etc., on voit que, dès cette époque, celles-ci se trouvaient presque toutes appliquées en Limousin.

Turgot revisa et compléta la déclaration de 1738 et la fit transformer en une nouvelle déclaration émanant de sa propre main, le 30 décembre 1761. Il rédigea en outre, à l'adresse de ses subordonnés et des curés de sa généralité, une série de circulaires (plutôt des conférences que des instructions) dans lesquelles il recommandait d'étendre le plus possible les arpentages, et de les substituer partout successivement aux déclarations individuelles. Il y passait en revue toutes les questions relatives à l'impôt foncier (1) que l'assemblée constituante devait discuter plus tard. Sur qui doit retomber l'imposition, sur le propriétaire, ou le locataire ? Convient-il de taxer les fonds de terre dans la paroisse de leur situation ou au domicile des possesseurs ? La connaissance du revenu réel de chaque héritage peut-elle conduire à un répartement exact entre tou-

1. Le recueil des œuvres de Turgot contient de remarquables dissertations sur ces divers points adressées au ministre des finances.

tes les paroisses ? ou bien, faut-il restreindre les effets du cadastre à la commune ? Sur ce dernier point, Turgot apercevait très clairement, dès l'abord, ce que de longues épreuves ont fait reconnaître depuis : « Je ne sais, disait-« il, s'il ne vaudrait pas mieux, dans l'estimation qu'on fera « des héritages, se contenter d'une appréciation purement « idéale, et qui n'exprimerait que le rapport d'un héritage « à l'autre, sans prétendre estimer la valeur des fonds, en « livres, sous, et deniers. Lorsqu'on cherche à connaître « la valeur absolue de chaque héritage et le revenu réel « des particuliers, chacun se révolte et cherche à se sous-« traire à cette espèce d'inquisition. » (Lettre circulaire adressée aux commissaires des tailles par Turgot, à la suite de la déclaration du 30 décembre 1761.)

Les valeurs cadastrales actuelles, en effet, se bornent, comme le voulait Turgot, en 1761, à attribuer à chaque parcelle un revenu à peu près idéal, destiné à assurer la proportionnalité dans le sein de chaque commune seulement.

D'autres intendants, moins célèbres que ne le fut Turgot, obtinrent aussi de précieux résultats dans diverses parties de la France. En Champagne, M. Rouillé père, auquel succéda M. Rouillé fils, continuèrent les travaux inaugurés par l'intendant Le Pelletier de Beaupré. Le système adopté en Champagne était aussi simple que celui du Limousin. A défaut d'un cadastre exécuté par voie d'arpentage, des procès-verbaux consacraient l'estimation de tous les héritages : cette estimation résultait des déclarations des propriétaires contredites par les autres contribuables et vérifiées par la représentation soit des baux à ferme, soit des contrats d'acquisition. Les registres contenant le relevé des estimations demeuraient déposés aux greffes des élections, et, chaque année, ils recevaient les modifications que les com-

missaires des tailles notaient sur leurs états de changement. Ceux-ci possédaient ainsi une matrice des rôles annuels constamment mise au courant.

Dans l'Ile-de-France, l'intendant Berthier organisa d'une manière analogue l'assiette et la perception de la taille. Son travail, très sagement conçu, obtint une réputation plus grande que les précédents, parce que, effectué sous les yeux des hommes éclairés résidant à Paris, il eut le privilège d'être cité dans plusieurs ouvrages d'économie politique. Berthier l'avait fait approuver par une déclaration du roi (*Lettres patentes du 1er janvier 1775 et Déclaration du 11 août 1776*) dont voici le résumé : les commissaires des tailles se transporteront dans les paroisses pour y recevoir en présence de toute la communauté, les déclarations de chaque habitant sur les objets soumis à l'imposition. La contradiction des contribuables assurera la sincérité des déclarations. En cas de réclamation soit des particuliers, soit des communautés, la production de pièces sera d'abord admise, puis on recourra à l'arpentage. Berthier espérait que, peu à peu, le jeu naturel des réclamations amènerait, pour ainsi dire spontanément, la formation d'un cadastre général. En cas d'arpentage, les terres étaient réparties dans les nombreuses catégories (24 classes pour les terres labourables, etc.) d'une classification effectuée, d'abord, par des experts étrangers à la localité ; l'assemblée des contribuables députés par chaque circonscription arrêtait définitivement la matrice des rôles. M. de Montyon, auteur d'un ouvrage sur les contributions (*Influence des impôts sur la moralité des peuples*), donne de grands éloges aux tentatives de Berthier : « Un intendant doué d'un grand zèle, dit-il, et « de vues supérieures dans la partie de l'imposition ter- « ritoriale, avait introduit dans une des provinces un ca- « dastre savamment organisé... Cette grande rectification de

« l'impôt territorial est un objet d'éloge et d'admiration « aux yeux des administrateurs expérimentés. » L'*Encyclopédie méthodique* croit devoir relater *in extenso* le travail de Berthier en constatant « qu'il avait eu les meilleurs « effets » et « qu'il ne peut qu'être avantageux de connaître « et d'établir partout la méthode en usage dans la généra- « lité de Paris ».

Dans la Haute-Guyenne, l'intendant Pelot avait créé, à la fin du siècle précédent, un cadastre complet, terminé après deux ans d'opérations. Grâce à ce cadastre, la répartition de l'impôt demeura longtemps exempte d'arbitraire dans la province. Cependant, à l'époque qui nous occupe, les évaluations, les plans, les contenances avaient cessé d'être exacts et l'on s'occupait de renouveler le travail primitif. En dehors de ce cadastre vieilli, il existait dans la Haute-Guyenne un excellent système de péréquation, dont nous expliquerons plus loin le mécanisme en détail.

En Auvergne, également, l'expérience locale avait successivement amélioré l'imposition et le recouvrement de la taille. Une déclaration du roi, en date du 12 avril 1762, condensa ces règles locales et les sanctionna. Elles reproduisaient à peu près les dispositions essentielles de celles que nous avons citées pour la Champagne, l'Ile-de-France et le Limousin.

Le cadastre, enfin, comprenant l'arpentage et l'évaluation des parcelles, avait été effectué en Provence, en Languedoc, en Bretagne, en Guyenne, en Artois, en Flandre, en Dauphiné, en Alsace, etc., c'est-à-dire dans presque tous les pays d'état.

Tandis que le gouvernement, uniquement préoccupé des moyens de combler l'éternel déficit de ses caisses, ne songeait qu'à presser et à escompter les rentrées, le pays tâchait de s'accommoder de ses maux, et chaque groupe

d'habitants répartissait entre soi, d'après les règles les plus équitables, le poids des charges qu'il ne pouvait éviter. Necker comprit, comme nous l'avons dit, la puissante ressource qu'offrait le groupement de ces efforts locaux pour préparer la réforme générale qu'il méditait.

Turgot, avant Necker, conçut l'idée de créer des assemblées provinciales. Il s'agissait, d'après lui, d'organiser des administrations municipales élues, au-dessus desquelles auraient fonctionné des administrations d'arrondissement, puis des administrations provinciales, enfin une cour des députés. Le rôle principal de cette hiérarchie de conseils devait consister à répartir l'impôt et à perfectionner son assiette. Turgot rédigea un éloquent mémoire en faveur de son projet. Mais dans cette affaire, comme dans la plupart de celles qu'il entreprit, la rigidité de son esprit rendit le succès impossible. Son plan était excellent, sans doute, il était même trop parfait, et sortait trop complet du cerveau du théoricien : le simple bon sens pratique eût suffi pour avertir son auteur que la société existante n'adopterait jamais, tel quel et sans transition, un programme à ce point nouveau et radical. Louis XVI ne put lire sans étonnement le mémoire que lui remit à ce sujet son ministre. Bien qu'il partageât les idées généreuses de Turgot et qu'il l'eût expressément appelé pour les réaliser, il inscrivit en marge de son travail des annotations telles que celle-ci : « C'est une idée si nouvelle qu'elle a encore dans « nos opinions je ne sais quoi de bizarre et de romanesque..... « Le système de M. Turgot est un beau rêve..... C'est une « utopie qui part d'un homme qui a de bonnes vues, mais « qui bouleverserait l'état actuel..... Ce serait une nouvelle « France bien promptement régénérée, etc. »

Ces phrases indiquent combien les idées de Turgot, trop

brusquement exprimées, aboutissaient, comme disait encore Louis XVI, à « raidir contre leur nouveauté ».

Necker, avec autant de pénétration que son prédécesseur, comprit que la seule force capable de régénérer l'impôt direct reposait dans la constitution d'assemblées locales. Il reconnut, comme Turgot, que, depuis le commencement du siècle, les seuls perfectionnements apportés à la répartition de la taille provenaient uniquement de l'initiative personnelle des contribuables et que le faisceau de ces efforts épars pouvait seul amener un résultat efficace. Mais le procédé qu'il suivit pour atteindre son but révèle la différence de son caractère.

Le travail remis par Necker au roi sur les assemblées provinciales ne s'adressait pas au public : il demeura secret pendant trois années. Composé en 1778, c'est par surprise qu'un ennemi du ministre le fit imprimer furtivement en 1781. « Un esprit de malignité contre moi, dit Necker, « inspira cet acte, et un abus de confiance donna les moyens « de l'exécuter. » (*Administration des finances*, 2e volume.) Le ton du mémoire répondait à sa destination et à son caractère confidentiel : il stigmatisait l'omnipotence des intendants et des parlements avec une sévérité faite pour frapper l'esprit de Louis XVI. Il décrivait le despotisme qu'exercent sur les habitants des campagnes « tous les hommes de « l'impôt » et parlait des « servitudes » et du « chaos » qui en résulte. « Il me paraîtrait difficile, dit-il, que le peuple « pût être plus maltraité qu'il ne l'est » ; les plaintes et les clameurs naissent « du défaut de base solide dans les ré« partitions, et du désespoir qu'inspire la difficulté d'obtenir « justice. »

Les parlements ne sont pas plus épargnés que les intendants. « Les parlements, dit-il, combattent contre une juste « répartition des vingtièmes qui peut diminuer sur-le-

« champ leur revenu, et sont plus indifférents sur la taille « qui ne pèse sur eux qu'indirectement. Toute leur ar- « deur s'éteint à l'égard des impositions qui s'éloignent « des murs du palais. »

Ces audacieuses et clairvoyantes paroles devaient, en 1781, lorsqu'elles eurent été divulguées, attirer de terribles inimitiés sur la tête du ministre. Toujours est-il qu'en 1778 le mémoire obtint dans l'esprit du roi le succès que Necker y recherchait. Le 12 juillet 1778, c'est-à-dire peu de temps après sa remise, un arrêt du conseil établit une administration provinciale dans le Berry : ce n'était plus, comme dans le projet de Turgot, l'institution solennelle et complète d'une hiérarchie de conseils étendue à toute la France, mais un simple essai dans une seule province, celle du Berry, choisie par préférence en raison de sa situation arriérée. Un très remarquable préambule précédait l'arrêt du 12 juillet 1778. « Le roi, disait-il, en instituant cette « assemblée provinciale, désire préparer dès à présent les « moyens d'adoucir le fardeau des impositions, soit par « les modifications raisonnables dont elles sont suscepti- « bles, soit plus particulièrement encore par la sagesse et « l'égalité des répartitions. » (Préambule de l'arrêt du 12 juillet 1778.)

L'assemblée provinciale du Berry était composée de 48 membres, dont 12 du clergé, 12 de la noblesse, et 24 du tiers état. Le tiers état, à lui seul, possédait donc un nombre de membres égal à ceux de la noblesse et du clergé réunis. En outre, les délibérations des trois ordres s'effectuaient en commun, et le vote avait lieu par tête. Ainsi se trouvait résolue libéralement et spontanément, dans la constitution des assemblées provinciales, la question qui, plus tard, devint l'origine même de la Révolution.

Peu de temps après, le 11 juillet 1779, une seconde

province, la Rouergue, en Haute-Guyenne, fut dotée d'une assemblée provinciale ayant son siège à Montauban. Puis un édit du 19 mars 1780 fonda une troisième assemblée dans la généralité de Moulins. Un édit précédent avait établi une assemblée en Dauphiné ; sa mise à exécution fut ajournée à la suite de difficultés locales. Successivement ainsi, sous l'apparence d'expériences, sans effrayer, sans provoquer d'oppositions, l'institution des assemblées provinciales se propagea. En 1781, le célèbre compte rendu publié par Necker se trouva en mesure d'exposer à la fois le but des nouvelles créations et les résultats déjà obtenus : « Je n'ai pu, dit-il, fixer mon attention sur l'état imparfait « des impositions établies dans nos provinces, et sur tout « le bien qu'on y peut faire, sans être frappé des singuliers « retards où l'on était à cet égard. »

C'est pour y remédier, ajoute Necker, « que j'ai proposé à « Votre Majesté de faire l'essai d'administrations provin- « ciales composées de propriétaires des différents ordres. « Les fonctions de ces assemblées doivent se borner à ré- « partir les impositions, à proposer à Votre Majesté les « formes les plus favorables à sa justice, à prêter une « oreille attentive aux plaintes des contribuables, etc..... « On a pu voir, dans le procès-verbal de l'assemblée de la « Rouergue, de combien de détails d'utilité publique elle « s'était déjà occupée ; celle du Berry vient d'adopter un « plan qui tend à supprimer les corvées; celle de Mou- « lins, dès la première fois, s'est occupée des mêmes idées « et des moyens de prévenir l'arbitraire de la taille... » — « Quel que soit le succès de ces administrations, écrit-il « en terminant, Votre Majesté, en en faisant l'expérience, « aura toujours manifesté à ses peuples le soin qu'elle « prend de leur bonheur. » (Compte rendu au Roi, par M. Necker, janvier 1781.)

Après la sortie de Necker du ministère, non seulement les trois assemblées provinciales fondées par lui à titre d'essai continuèrent d'exister, mais le résultat plus étendu qu'il avait entrevu se réalisa : l'institution devint générale dans toute la France.

## II

Les assemblées provinciales ont fonctionné, les unes deux ou trois ans, les autres huit ou dix ans ; des procès-verbaux authentiques ont conservé le détail de chacune de leurs séances ; des décrets ont sanctionné leurs principales résolutions. Ces actes permettent d'apprécier ce qu'elles ont voulu, ce qu'elles ont préparé, ce qu'elles ont effectué. Nous n'aborderons pas la revue générale de leurs travaux, admirablement exposée par M. Léonce de Lavergne ; nous nous bornerons à étudier spécialement leur rôle en matière de finances, notamment en ce qui concerne l'impôt foncier.

Ce qui frappe, dès l'abord et étonne même, à la lecture des discours et des rapports que nous allons analyser, c'est l'empreinte de l'esprit libéral animant et unissant tous les membres de ces assemblées. Oui, cela étonne, parce que peu d'années après, en 1789, la situation devient absolument inverse : tandis que les États généraux, à peine convoqués, donnent le spectacle de profondes divisions, les assemblées provinciales, au contraire, abordent, dans une parfaite unité de vues, la plus dangereuse des questions à soumettre aux délibérations communes des représentants des trois ordres, celle de l'amélioration de la répartition des impôts directs.

Tout semble annoncer que l'union la plus intime règnera dans nos assemblées, dit le duc d'Havré et de Croi en ouvrant les séances

en Picardie. Rien n'est plus précieux que cette intelligence unanime par laquelle on marche, pour ainsi dire, en force et de front vers la vérité, la justice et le bien (17 novembre 1787).

« Rien n'est plus propre, messieurs, dit une autre voix, « à éteindre dans tous les cœurs le feu de l'amour patriotique que de voir ceux qui, comblés de richesses et d'honneurs, jouissent de tous les avantages de la société, parvenir à s'exempter des charges publiques, tandis que « l'homme qui lutte sans cesse contre l'infortune et le besoin est obligé de donner à l'impôt la plus grande partie « de son nécessaire. Ce désordre dépouille des vertus de « citoyen celui qui porte la surcharge et celui qui s'en « exempte. Il semble avertir à chaque instant tous les ordres de l'État qu'il n'y a plus de patrie. » (Rapport de la commission de l'imposition de l'Orléanais, 20 décembre 1787.)

Qui tient ce magnifique langage révolutionnaire? Ce sont le marquis de Verteillac, le vicomte de Toulongeon, le marquis de Coué, l'abbé de Thorigné, l'abbé de Cézarges, etc., membres de la commission de l'imposition. L'archevêque duc de Reims (1), président de l'assemblée de Champagne, dit de même en ouvrant les séances: « On « ne peut vivre tranquille et sans honte lorsqu'on se fait « assurer, par la protection publique, la jouissance paisible de sa fortune, en s'affranchissant des charges de « la société. » (Séance du 17 novembre 1787.)

En Touraine, le bureau de l'imposition ne s'exprime pas moins explicitement:

En matière de finances tous les privilèges d'exemptions accordées à un individu pèsent nécessairement sur tous les autres soumis à la même imposition; ceux-mêmes qui les possèdent ne devraient-ils pas

(1) M. de Talleyrand-Périgord archevêque duc de Reims, premier pair de France et légat-né du Saint-Siège.

être les premiers à les sacrifier au bien général? Pourquoi la science de l'humanité, celle du bien public, ne ferait-elle pas dans le XVIIIe siècle les mêmes progrès que toutes les autres? (Rapport du bureau de l'impôt, 28 novembre 1787.)

Le marquis de Montéclar, le comte d'Autichamp, le baron de Menou, l'abbé d'Advisard, vicaire général, l'abbé de Boisdeffre, vicaire général aussi et chanoine de l'Église de Tours, etc., composent le bureau et signent ce rapport.

En Normandie, le bureau des impositions, formé comme les précédents de nobles, de vicaires généraux, d'archidiacres, etc., énonce la formule du droit nouveau : « Tout « citoyen, membre de l'État, doit contribuer aux besoins « de l'État en proportion des biens dont la puissance pu- « blique lui garantit la propriété. »

Partout revient, sans cesse, l'idée, généreusement exprimée par les trois ordres rassemblés, de protéger « les paysans « terrassés par l'influence des riches » de secourir « la classe « la plus indigente des sujets du roi » en lui procurant le bienfait d'une juste et égale répartition de l'impôt. Un mot nouveau dénomme, d'une manière expressive, les victimes des abus existants « *les indéfendus* ». Les indéfendus, ce sont les ignorants, les pauvres, ceux qui jusqu'à présent ont souffert sans réclamer, et que le sentiment public cherche maintenant, avec passion, à tirer de leur situation obscure et malheureuse. L'accord fécond qui règne dans le sein des assemblées provinciales permet enfin de trouver un remède à leurs maux, et de l'appliquer efficacement, comme nous allons l'indiquer.

L'assemblée du Berry, créée au mois de juillet 1778, se réunit à Bourges le 10 novembre de cette année. Le premier rapport de son bureau relatif aux impôts directs, présenté le 20 novembre 1778, contient la description des

maux existants sous un jour si sombre que la situation paraît désespérée. Le ton de ce document est désolé : son auteur parcourt le détail des souffrances, des injustices, des inégalités dont l'impôt de la taille offre le triste assemblage dans la province, et condamne ces abus en paraissant les trouver incurables. « Quant à la taille, l'assem- « blée ne pouvant pas, dès à présent, procurer aux con- « tribuables les soulagements qu'elle désirerait, a arrêté « d'en continuer provisoirement la répartition sur le plan « actuel. » Tel est le résultat de la première délibération. (Assemblée provinciale du Berry, 27 novembre 1778.)

Cependant le bureau des impositions, conformément à ses instructions, se livre à des recherches nouvelles, s'enquièrt de ce qui se fait autour de lui, et charge des commissaires d'aller étudier, sur les lieux, les usages des provinces voisines. Quelques années après, au mois d'octobre 1783, ceux-ci purent exposer à l'assemblée, d'une manière détaillée, les méthodes adoptées pour la répartition de la taille en Champagne, dans l'Ile-de-France, dans le Limousin et dans la Haute-Guyenne.

Nous avons résumé, plus haut, la plupart de ces systèmes. Ils parurent, les uns et les autres, tellement supérieurs au régime existant dans le Berry, que l'embarras du choix retarda, d'abord, la solution. Il fallait, en outre, s'efforcer d'ajuster le mode nouveau aux usages, aux procédés de culture de la province, au genre de vie de ses habitants : ce rattachement, ce soin dés transitions forme un des principaux mérites de tous les travaux des assemblées provinciales. Ce fut, en fin de compte, au procédé de répartition usité dans la Haute-Guyenne que l'assemblée provinciale du Berry donna la préférence, en lui faisant subir diverses corrections nécessitées par la situation spéciale du pays où il était importé.

La méthode de la Haute-Guyenne, dont nous avons précédemment réservé de parler, consistait en ceci : des commissaires procédaient, d'abord, à l'estimation minutieuse du revenu foncier d'un nombre très limité de paroisses, choisies avec discernement pour types dans différentes régions, et représentant environ la trentième partie du territoire. Restreint à ces quelques paroisses, le travail pouvait acquérir un très haut degré d'exactitude. Il aboutissait à déterminer la proportion d'après laquelle la taille frappait le revenu foncier des contribuables. Cette proportion représentait, par exemple, une moyenne de deux sous par livre des revenus fonciers dans les diverses paroisses du Berry vérifiées en 1786 ; ce qui voulait dire que le principal de la taille s'élevait, en moyenne, dans les paroisses choisies pour type, à 10 p. 100 des facultés imposables.

Une fois en possession de ce taux moyen, constitué par épreuve, voici comment l'administration l'utilisait pour amener l'égalité dans la répartition : toutes les communautés, ayant des raisons de supposer que le contingent de leurs contributions formait avec leurs revenus réels une proportion supérieure au taux commun, étaient admises à réclamer. L'instruction des réclamations nécessitait la confection du cadastre de la commune, et, s'il ressortait de cette estimation cadastrale que le montant de l'impôt assigné à la paroisse dépassait, en effet, le taux commun, et le dépassait de plus d'un tiers, l'excédent passait en décharge et était réimposé sur l'ensemble de la généralité. Quelques années plus tard, une opération semblable à la précédente se renouvelait. De nouvelles épreuves, dans des paroisses choisies, amenaient la détermination d'un nouveau taux commun qui donnait ouverture, comme le taux antérieurement déterminé, aux réclamations des paroisses se croyant surchargées. Mais il suffisait, à cette seconde épreuve, de prouver

une lésion de plus d'un quart pour obtenir une rectification. Le perfectionnement, précédemment apporté à la répartition, permettait cet abaissement du tiers au quart. Le cercle des paroisses admises à réparer l'inégalité de leurs impositions s'élargissait ainsi ; l'ensemble des contingents tendait de plus en plus à se niveler. Bientôt, à la suite d'une nouvelle opération, l'écart diminuait encore ; du quart, on descendait au cinquième ; chaque communauté se rapprochait ainsi peu à peu du taux commun, jusqu'à ce que la différence devînt trop faible pour mériter la dépense de la confection d'un cadastre.

Les personnes versées dans l'étude des questions de mise au courant et de réfection du cadastre, soulevées aujourd'hui, voudront bien peut-être attacher leur esprit, pendant quelques instants, à ces combinaisons ingénieuses. Elles y constateront, sans nul doute, une instructive expérience. L'idée de composer expérimentalement un maximum d'impôt foncier, d'après le rapport des contingents aux revenus, et de ramener toutes les cotes de la province au niveau de ce maximum, ne paraît dépourvue de sagesse, ni en théorie, ni en pratique. Du reste, l'assemblée constituante emprunta textuellement l'idée du taux commun et du maximum aux assemblées provinciales et l'inséra dans la loi du 10 avril 1791, comme nous le verrons plus loin.

L'assemblée du Berry adopta, la première, ce système emprunté à la Haute-Guyenne, et commença à le mettre en pratique (délibération du 6 novembre 1783), en ordonnant d'entreprendre dans 18 paroisses des expertises pour la détermination du taux commun.

Cependant, d'autres assemblées provinciales désireuses, comme celle du Berry, d'améliorer chez elles la répartition des impôts directs, recherchèrent, à leur tour, des

exemples dans les généralités voisines. Les méthodes de la Champagne et surtout celles de l'Ile-de-France furent étudiées et discutées; mais les travaux de la Haute-Guyenne perfectionnés par le Berry s'offrirent dans des conditions de préparation et d'appropriation qui leur firent donner la préférence : « Nous n'avons pas trouvé de moyen « qui pût mieux nous conduire au but, dit le rapporteur de « l'assemblée de Picardie, que celui proposé à l'assemblée « de la Haute-Guyenne et qui a reçu l'approbation du gou- « vernement. » (Procès-verbaux de l'assemblée provinciale de Picardie, séance du 15 décembre 1787.)

L'Assemblée de Normandie, réunie à Rouen, après avoir étudié les procédés relatifs à la taille usités dans le Berry, en apprécia également la supériorité : « Votre commission a « examiné différentes méthodes qui ont été employées pour « perfectionner la répartition de la taille, et elle a distingué « celle qui a été adoptée dans le Berry. » (Rapport des premiers syndics, 21 novembre 1787.) « La méthode du « Berry a réuni tous les suffrages du bureau », ajoute dans une séance suivante le rapport de la commission des impositions (7 décembre 1787).

En Poitou, le bureau des impositions discute d'abord « les « divers moyens de satisfaire les réclamations générales « et locales au sujet de la répartition » et rappelle que « les intentions du public connues de tous sont de désirer « une règle sûre et invariable de laquelle il soit dé- « fendu de s'écarter. Le plus grand nombre inclinerait « même à demander cette base, quand même elle de- « vrait leur procurer quelque augmentation, pourvu qu'en « même temps elle le délivrât du joug accablant de l'arbi- « traire. »

Le bureau indique alors que « l'Assemblée du Berry « s'est occupée de cet objet depuis les premiers instants

« de son établissement ». (Rapport du 27 novembre 1787, assemblée provinciale du Poitou.)

En Touraine, l'assemblée déclare « qu'il serait nécessaire « de procéder dans chacune des trois provinces comme on « a fait en Berry ». (Rapport du 28 novembre 1787.)

La province du Berry, désignée en 1778 par Necker pour commencer la série des essais réformateurs, en raison même « de l'état de langueur où elle se trouvait depuis si « longtemps » et du « besoin qu'elle aurait d'un ressort « plus actif » (Préambule de l'édit du 12 juillet 1778), devient donc, au bout de quelques années de fonctionnement de son assemblée provinciale, le modèle, non pas de la perfection — existe-t-elle même aujourd'hui ? — mais d'un progrès considérable, envié par les autres généralités.

Après avoir établi le système général de ses impositions, l'assemblée du Berry s'attacha, dans un règlement soumis à la sanction royale (sanctionné le 18 mars 1785), à déterminer divers principes de taxation dont il est intéressant de rappeler les plus importants, parce qu'ils tiennent aujourd'hui la première place dans nos codes fiscaux. « Le prin« cipe le plus juste et le plus universellement avoué, « dit le rapport de sa commission, paraît être que les pro« duits ne soient estimés que déduction faite des charges. » (Séance du 5 novembre 1783.) Le rapport énumère alors les différents frais inhérents à la culture, et conclut à l'adoption de cette formule : *L'imposition pour raison des biens-fonds se fera après toute déduction des frais de culture.* On sait que la loi de 1790 inséra dans son article 2 un texte analogue, en s'inspirant, comme le faisait l'assemblée provinciale du Berry, des théories propagées par Quesnay et Turgot, sur le produit net. Nous nous étendrons plus loin sur la filiation de ces idées.

A l'égard des maisons, la commission du Berry proposa de fixer une proportion générale et uniforme de déduction pour tenir compte des frais d'entretien et de réparation. Le taux adopté est celui du dixième. L'assemblée constituante appliquera aussi aux maisons une déduction à priori, dont elle élèvera le montant du dixième au quart.

Les usines, manufactures, moulins, etc., reçurent dans le règlement du Berry, en vertu des mêmes principes, l'allocation d'une déduction d'un tiers sur leurs revenus. (*Règlements de l'assemblée du Berry*, 18 mars 1785.) C'est également le tiers qu'inscrira l'assemblée constituante dans l'article 14 de la loi de 1790.

Un autre point essentiel, sur lequel le règlement du Berry prépare les voies aux rédacteurs des nouvelles lois d'impôt, est celui de l'imposition des biens-fonds dans le lieu même de leur situation. Le système de la taille personnelle et celui de la taille mixte admettaient les taillables à se faire cotiser au lieu de leur domicile pour toutes leurs exploitations. Presque toutes les assemblées provinciales, justement choquées des désordres et des injustices qu'entraînait ce mode de cotisation des *hors-tenants*, en réclamèrent la suppression. L'assemblée du Berry stipula, la première, dans son règlement spécial, que « l'imposition des biens-fonds « se fera dans la paroisse, ou collecte, où ils sont situés. » (Art. 3 du règlement du 18 mars 1785.) Elle admit seulement que les dépendances d'une exploitation principale seraient rattachées à son chef et imposées dans la communauté où celui-ci est assis. Sauf cette concession, l'assemblée adopta pleinement l'idée précédemment émise par Turgot : « Il est « impossible de parvenir à une juste répartition, sans faire « imposer chaque héritage au lieu de sa situation. » (*Observations sur un projet d'édit, 1764.*)

« La répartition la plus juste, disait de même le rappor-
« teur de l'assemblée du Berry, est celle qui se fait le plus
« près d'un bien imposable, avec des termes de comparai-
« son bien connus, à portée des personnes intéressées à
« relever l'imperfection des rôles, et à contredire les asses-
« seurs qui pourront s'égarer. La répartition qui se fait sur
« les lieux est toujours éclairée, celle qui se fait au loin ne
« l'est jamais. » (Assemblée provinciale du Berry, séance du 6 novembre 1783.) Cette opinion, toute naturelle aujourd'hui, avait été cependant officiellement condamnée par la Cour des aides, au moyen des plus ingénieux sophismes, dans ses remontrances de 1768. Les vrais principes possédaient alors une assiette si peu solide qu'il y avait du mérite à énoncer clairement les plus élémentaires d'entre eux.

Les autres assemblées provinciales, à l'imitation de l'assemblée du Berry, celle de Normandie (séance du 4 décembre 1787), celle de l'Orléanais (séance du 20 décembre 1787), etc., votèrent « qu'à l'avenir nulle propriété ne pourra être
« imposée ailleurs que dans la paroisse où elle est située ».

En 1789, ce principe se trouvait ainsi dégagé, et l'assemblée nationale put, sans hésiter, l'édicter dès ses premières réunions. (28 novembre et 17 décembre 1789.) La loi du 1er décembre 1790 n'eut pas besoin de le répéter dans son texte.

## III

L'assemblée provinciale du Berry institua, pour asseoir et répartir l'impôt de la taille, des commissaires spéciaux, agents directs du pouvoir central, en remplacement des collecteurs. Cette substitution, qu'adoptèrent plusieurs

autres provinces, forme le point de départ d'un progrès considérable sur lequel il est intéressant d'insister.

Dans chaque paroisse, autrefois, les contribuables eux-mêmes étaient désignés par voie de roulement, sous le nom de collecteurs, pour établir et recouvrer les rôles. L'intervention du gouvernement dans l'impôt de la taille se bornait, comme nous l'avons dit, à la fixation du brevet annuel et à la centralisation des fonds. Le travail intermédiaire entre ces deux opérations, c'est-à-dire la répartition des contingents et le recouvrement des cotes individuelles, demeurait abandonné aux contribuables seuls.

Confier sans contrôle l'établissement, la répartition et le recouvrement annuel des impositions à de simples contribuables paraît aujourd'hui une combinaison invraisemblable ; tel fut cependant, le régime de la France pendant plusieurs siècles. Aussi que de plaintes, que de récriminations, que de lamentables descriptions! En général, même, les plus violentes attaques dirigées contre l'impôt de la taille se concentrèrent sur l'intervention des collecteurs (1). Ce sont les collecteurs que Boisguillebert prend surtout à partie, dans les pages où il décrit, avec tant de verve, les maux engendrés par la taille :

> La seule fonction de la collecte, dit-il, dont il ne revient pas un denier au roi, coûte plus au peuple et par conséquent à l'État que la taille même. (*Détail de la France*, 1695.) Et, dans un ouvrage postérieur : La collecte achève de ruiner les sujets et met le comble à leur désolation ou plutôt à leur désespoir. (*Factum de la France*, 1706.)

1. Il existait primitivement des assesseurs et des collecteurs ; aux premiers incombait le soin de former les matrices des rôles et aux seconds celui de les recouvrer. Mais on supposa que la rentrée des impôts deviendrait beaucoup plus fructueuse, si ceux qui devaient recouvrer les rôles, les confectionnaient préalablement. On réunit alors les deux fonctions dans les mêmes mains : les assesseurs disparurent, et les collecteurs seuls se trouvèrent chargés de la rédaction des matrices et du recouvrement des rôles.

« L'injustice des collecteurs », dit l'abbé de Saint-Pierre dans son traité de la taille tarifée, « est connue de tout « le monde ; elle n'a rien de surprenant ; et même à consi- « dérer les ressorts ordinaires des actions humaines, l'in- « clination pour les uns, l'aversion pour les autres, les « menaces des supérieurs et des créanciers, les promesses « des riches, le désir de se venger, il est impossible qu'ils « ne soient pas injustes et qu'ils ne fassent pas leur répar- « tition avec beaucoup de disproportion et d'iniquité. » (*Projet d'une taille tarifée*, par l'abbé de Saint-Pierre.)

L'abbé de Saint-Pierre ne faisait que répéter à quelques années de distance (en 1717) ce que le régent lui-même exprimait dans une circulaire officielle du 4 octobre 1715 :

Mon intention est d'empêcher les vengeances que les collecteurs exercent contre ceux dont ils croient avoir sujet de se plaindre, et la protection qu'ils donnent à leurs parents et à leurs amis, de prévenir et de borner l'autorité que les personnes puissantes exercent sur les collecteurs pour se procurer à eux et leurs fermiers des cotes médiocres, et faire rejeter sur les autres habitants la taille qu'ils devraient supporter. Ce pouvoir injuste a des suites trop malheureuses pour le laisser subsister plus longtemps. (Lettre circulaire du duc d'Orléans, régent, pour encourager ses sujets zélés à donner des mémoires pour le soulagement des taillables opprimés par des taxes disproportionnées et ruineuses, 4 octobre 1715.)

L'enquête que prescrivait la circulaire du régent ne devait pas faire cesser le mal, et son vœu de « ne pas lais- « ser subsister plus longtemps le pouvoir injuste des « collecteurs » demeura platonique. Les abus et les plaintes se perpétuèrent pendant tout le cours du XVIII^e siècle. Le seul remède véritable eût consisté dans le remaniement complet de l'organisation existante.

Un procès porté devant l'élection de Tours montre bien comment les choses se passaient le plus souvent. Un contribuable, Pierre Gallais, est déclaré dûment convaincu de s'être rendu furtivement dans un cabaret de la ville de

Tours, afin d'y trouver les nommés Roncin, Arrault, Bréchot et Boursault, tous quatre collecteurs des tailles de la paroisse d'Esvres pour l'année 1775. Il savait qu'ils étaient assemblés là et qu'ils y travaillaient à la confection du rôle des tailles. Son intention était d'obtenir une diminution dans ses impositions. Il l'obtint en effet, en payant aux collecteurs le montant de leur dépense au cabaret pendant tout le temps qu'ils y passèrent à boire et à manger. Ceux-ci, en reconnaissance de sa générosité, le diminuèrent sur le rôle de 25 livres de principal, et les accessoires en proportion, ce qui représentait la moitié de ses impositions. La cour des aides de Paris, jugeant en appel de la sentence de l'élection de Tours, condamna les collecteurs à 3 livres d'amende au profit des pauvres prisonniers de la ville de Tours. (Arrêt de la cour des aides, 17 janvier 1778.)

Ce fait de séduction vulgaire, que la justice saisit fortuitement à Tours, se renouvelait sans cesse d'après le témoignage des contemporains. Le rapporteur de l'assemblée du Berry cite, à titre de souvenir, certains collecteurs qui, après avoir montré aux contribuables le chiffre inscrit en marge de leur cote sur le rôle, chiffre énonçant en réalité la dégrèvement alloué à chacun d'eux à la suite d'une grêle, prétendaient qu'il signifiait, au contraire, un supplément de taxe qu'il fallait payer.

En dehors même de ces cas de forfaiture, l'incapacité des collecteurs suffisait à engendrer leurs injustices.

Le rôle de la taille, dit l'assemblée de Champagne dès sa première séance, était fait par un collecteur pris parmi les habitants de la paroisse, lequel, pour l'ordinaire ne sachant ni lire ni écrire, s'adressait à celui de ses concitoyens qui voulait faire son travail à prix d'argent et au meilleur marché possible. (Assemblée provinciale de Champagne, séance du 17 novembre 1787.)

Nous n'avons encore envisagé les maux de la collecte qu'au point du vue des souffrances des contribuables.

Mais les collecteurs éprouvaient eux-mêmes des souffrances au moins égales à celles qu'ils infligeaient. Il est facile de se représenter, en effet, la malheureuse situation des particuliers, cultivateurs ou artisans, qui, sans préparation au début d'une année, devenaient responsables de l'établissement et du recouvrement des rôles de toute la communauté. A partir de ce moment, leur temps et leurs efforts sont intégralement consacrés à prévenir les conséquences d'une aussi terrible responsabilité. S'ils ne recouvrent pas la totalité des cotes, ils devront les payer de leur poche ; un principe absolu veut qu'« en fait de taille « il n'existe jamais de non-valeurs au préjudice du roi ».

Se trouvent-ils seulement en retard dans leurs versements périodiques, le code des tailles organise contre eux une série de coercitions, dont voici l'aperçu : le receveur commence par décerner une contrainte personnelle contre le collecteur, puis des garnisaires s'établissent à la fois chez le collecteur et chez les contribuables.

Enjoint auxdits hommes de garnison de loger chez les collecteurs et redevables, qui ne pourront ni les refuser, ni les obliger d'aller au cabaret, quand bien même ils offriraient d'y payer leur gîte. (Règlement du 8 mai 1761, article XII.) Les collecteurs seront tenus de travailler aux recouvrements conjointement avec le porteur de contraintes, à sa première réquisition, et en cas de refus de leur part, la garnison sera posée sur eux à leurs frais et sans répétition de leur part contre les contribuables. (*Idem*, article XXIX).

En présence de cette responsabilité draconienne, l'intérêt du collecteur était de délaisser ses affaires personnelles pour éviter un plus grand mal. A ce premier préjudice, se joignait celui des haines, des jalousies, des vengeances, suite inévitable des nécessités de sa gestion. L'ensemble de ces causes amenait fréquemment sa ruine. Le mot ruine n'a rien d'excessif : il est signalé pertinemment comme le trop fréquent résultat d'une année de collecte.

Nous avons jugé, dit le préambule d'une déclaration du roi du 1er août 1716, qu'il était à propos de détruire la principale cause des haines, des injustices et des divisions qui se perpétuent dans les familles et attirent successivement leur ruine. — Cet emploi de collecteur, dit Du Pont de Nemours, causait le désespoir et la ruine de ceux qu'on en chargeait tour à tour. (*Mémoire sur l'administration de Turgot.*)

La plupart des collecteurs accablés sous le poids des contraintes, des exécutions, des emprisonnements, des vexations de toute espèce, se voyaient ruinés pour toujours et condamnés à la misère. (Rapport du 28 novembre 1787, du bureau des impositions de l'assemblée provinciale de la Touraine.)

Le nombre des emprisonnements est tel, disait Boisguillebert en 1707, qu'une infinité de collecteurs des tailles font plus de séjour dans les geôles que dans leurs maisons mêmes. (*Factum de la France*, ch. v.)

Turgot décrit ainsi les fonctions de collecteur :

« Exposé à tous les instants à se voir traîné en prison, « obligé de faire continuellement des avances, dont il n'est « payé qu'avec lenteur et à force de poursuites pénibles et « coûteuses, le collecteur passe deux ou trois ans à courir « de porte en porte et à négliger ses propres affaires, s'en- « dette, et se trouve ordinairement ruiné. » (Turgot, *Observations sur un projet d'édit.*)

Aussi voyait-on tous les gens en place réclamer, comme une faveur, l'exemption de la collecte. Par un arrêt du 13 janvier 1778, les buralistes des aides, c'est-à-dire les receveurs buralistes des contributions indirectes, obtiennent le privilège de ne pas être inscrits sur le tableau des collecteurs : « Cet avantage, est-il dit, forme presque le seul « que ces employés trouvent dans l'exercice de leur commis- « sion. » Ne pas être collecteur tenait donc lieu d'émoluments. Les officiers des greniers à sel, en 1722, les officiers des juridictions des traites, par arrêt du 15 octobre 1737, les commis à la vente et à la distribution de papier timbré, par arrêt de la cour des aides du 14 octobre 1740, les avocats au parlement, par arrêt du mois de juillet 1760,

etc., parviennent successivement à entrer dans les rangs de ce nouvel ordre de privilégiés, exempts de la collecte. Pour encourager la formation de la compagnie des chevaliers de l'Arquebuse de Meulan, on ne trouve rien de mieux que d'accorder l'exemption de la collecte aux capitaines, lieutenants et enseignes de cette compagnie. Le tireur qui dans le concours abat l'*Oyseau*, gagne, pour une année, sa radiation du tableau des collecteurs. (*Lettres patentes du mois de décembre 1733.*) Chacune de ces concessions aggravait nécessairement la situation des autres contribuables. D'ailleurs aux exemptions partielles, précédemment énumérées, il faut ajouter, en bloc, celles de tous les personnages qui ne payaient pas la taille.

La collecte constituait donc, à tous les points de vue, une charge odieuse. Turgot entreprit, dans sa généralité de Limoges, de remédier à cette partie des maux de la taille, la plus sensible pour le peuple, et, pour y parvenir, il employa le seul moyen pratique et très simple que sa perspicacité ne tarda pas à lui faire découvrir : il supprima les contribuables collecteurs ; à leur place, il institua des préposés spéciaux, suffisamment lettrés, assujettis à des cautionnements, et n'exerçant pas d'autre métier. Ces préposés devinrent des agents fiscaux permanents, presque des fonctionnaires. Ils opéraient dans six ou huit paroisses, et touchaient un salaire composé du montant des remises des six ou huit collecteurs qu'ils remplaçaient. Turgot soumit leur comptabilité à des règles précises, qu'il n'aurait pas eu le pouvoir d'imposer aux collecteurs ordinaires. « On a pris un parti qui semble très avantageux, écrit-il « aux curés dans une circulaire du 23 octobre 1762, c'est « de nommer d'office des préposés perpétuels ; on leur « donne un arrondissement composé de plusieurs parois- « ses, assez borné pour qu'un homme seul puisse veiller

« au recouvrement, assez étendu pour que les sommes « à recouvrer puissent, à raison de quatre deniers par « livre, présenter un profit capable d'engager des particu- « liers intelligents et solvables à se charger de cet em- « ploi de leur plein gré. »

La province du Limousin se trouva, par cette simple mesure, délivrée du joug le plus pénible et le plus détesté.

Lorsqu'on récapitule les déclamations, les plaintes, les souffrances suscitées par la collecte pendant tant d'années, lorsqu'on relit les tirades violentes qu'elle inspire aux témoins de ses abus, on demeure profondément ému à la vue de la possibilité d'une transformation aussi rapide. Comment ! tant d'iniquités, tant de misères séculaires peuvent disparaître par une simple réforme ! Il suffit que le représentant du pouvoir central, animé de l'amour du bien public, veuille enfin diriger ses regards vers le misérable sort des paysans, et rechercher charitablement les moyens de les soulager, pour y réussir, presque par enchantement. Nous verrons cependant que cette transformation, si facile qu'elle paraisse, ne s'installa définitivement dans la législation qu'après de longues épreuves.

Les assemblées provinciales préoccupées, comme nous l'avons vu, de rechercher tous les exemples du bien pratiqué dans les autres parties de la France, ne tardèrent pas à s'emparer de l'innovation introduite par Turgot, en Limousin. L'assemblée provinciale du Berry, la première, créa, sur son modèle, des préposés spéciaux pour l'assiette des contributions directes. Ces préposés n'eurent, d'abord, dans leurs attributions que l'impôt des vingtièmes, et même, par économie ou à titre d'essai, ils ne fonctionnèrent, au début, que d'une manière intermittente, comme vérificateurs. Après quelques années d'expérience, l'assemblée voulut utiliser plus complètement leurs services, et leur conféra

des fonctions permanentes. (Règlement du 3 novembre 1786.) Ce règlement établit dans ses trois articles : 1° la création de commissaires permanents ; 2° la détermination de leurs relations avec la commission intermédiaire de l'assemblée provinciale, dont ils dépendaient directement ; 3° l'obligation de concerter tous leurs travaux avec les fondés de pouvoir des contribuables. Ce dernier point était spécialement développé dans le rapport de la commission :

Le droit de répartir l'impôt dans l'intérieur d'une paroisse appartient assez naturellement aux propriétaires qui la composent, tant qu'ils opèrent sur des bases connues et que les réclamations ne se font pas entendre.

Mais il faut soigneusement distinguer la vérification de la valeur des biens d'avec la répartition de l'impôt. Pour parvenir à l'équilibre général, il est juste que l'appréciation des biens soit faite par des travaux concertés entre les paroisses et l'administration. (Rapport du 3 novembre 1786.)

En conséquence de ces excellents principes, absolument conformes à ceux qui, plus tard, ont motivé l'institution des répartiteurs et leur association aux contrôleurs des contributions directes, il fut arrêté que les propriétaires nommeraient un ou deux fondés de pouvoirs pour travailler avec les commissaires.

L'assemblée du Berry conçut donc, par avance, le plan de cette organisation délicate, d'après laquelle les représentants des contribuables et les agents du pouvoir central concourent à la répartition des impôts directs. On verra que la Révolution ne sut pas comprendre les avantages d'une telle combinaison, et qu'elle laissa au Consulat le soin de l'inscrire, après elle, dans notre code financier.

Les commissaires spéciaux du Berry, chargés d'abord exclusivement de l'établissement de l'impôt des vingtièmes, ne tardèrent pas à voir leurs fonctions s'étendre à la taille. La logique le voulait ainsi. En vertu du vote de l'assem-

blée du 10 novembre 1786, ces deux impôts territoriaux se trouvèrent concentrés dans les mêmes mains, et acquirent dès lors une connexité qui devait singulièrement faciliter leur transformation à venir en une contribution foncière unique.

Des commissaires spéciaux existaient déjà en Champagne à titre provisoire : l'assemblée provinciale, en décembre 1787, reconnut et confirma leur établissement. « Les collec-« teurs, ajoute le rapport, ne furent cependant pas dépouil-« lés par l'établissement des commissaires aux tailles du « droit de faire la répartition de l'impôt. » (Rapport du 19 novembre 1787.)

L'assemblée de la Touraine, de l'Anjou et du Maine discuta et adopta une résolution analogue (28 novembre 1787), et chargea sa commission intermédiaire de la mettre à exécution.

En Normandie, la mesure ne s'appliqua d'abord qu'aux villes et aux bourgs). Décision du 18 décembre 1787). Ces localités furent autorisées à choisir des receveurs-collecteurs permanents, en convenant avec eux de remises raisonnables. C'était, d'après les considérants mêmes du rapport, un acheminement vers une solution plus générale.

Du reste, des arrêts du conseil d'État du roi, dont le premier fut rendu sous le ministère de Necker, le 18 juillet 1779, autorisaient toutes les municipalités qui, en manifesteraient le désir, à remplacer par des préposés de leur choix les collecteurs ordinaires. La ville d'Argentan, en Normandie, fit la première demande de cette concession. Les communes de Moulins et de Nevers l'obtinrent ensuite par l'arrêt précité du 18 juillet 1779. Les rapporteurs des commissions d'impôt des assemblées provinciales encouragèrent les villes importantes à s'empres-

ser toutes d'user de la faculté qui leur était ainsi officiellement offerte.

De proche en proche, la suppression des collecteurs, inaugurée par Turgot dans le Limousin, se propagea donc dans les autres parties de la France, et le moment approchait où cette institution, si longtemps détestée, allait, grâce aux efforts des assemblées provinciales, disparaître, pour faire place à une organisation rationnelle, complètement conforme à celle qui est actuellement en vigueur.

Nous verrons la Révolution interrompre brusquement ce mouvement pour des raisons politiques d'un ordre secondaire.

## IV

Les assemblées provinciales tentèrent de remédier à un autre mal, conséquence de celui de la collecte et non moins grave que lui : l'abus des procédés de poursuite employés contre les contribuables en retard.

Les poursuites pour le recouvrement de la taille s'exerçaient, en effet, autrefois avec une violence dont les descriptions sont, hélas ! trop vraisemblables. Les collecteurs, exposés à la rigoureuse responsabilité décrite dans le chapitre précédent, employaient les moyens d'exécution les plus extrêmes pour se dégager personnellement. D'ailleurs, au-dessus des collecteurs, se trouvaient les receveurs, responsables aussi des rentrées et intéressés à leur prompt encaissement. Tous ces agents subalternes n'avaient d'autre guide que leur intérêt et celui des huissiers dont ils subissaient la mauvaise influence. La réglementation manquait à la fois de texte et de surveillants. Les récits

légendaires de Boisguillebert décrivent la situation dans les termes suivants :

On amène alors les bestiaux de la paroisse en général, sans s'informer si ceux à qui ils appartiennent ont payé tout à fait leur taille ou non, ce qui est fort indifférent. Il faut donner de l'argent à l'huissier pour qu'il n'emmène pas bien loin les bêtes saisies et qu'il ne les fasse pas vendre sans délai ; et puis, quand l'année va expirer, il n'est plus question de courses ni d'exécutions, mais ce sont des emprisonnements..... Il faut que leurs femmes ou leurs enfants éloignés de 3 ou 4 lieues leur portent à manger, et comme c'est souvent par des temps froids et que les prisons des campagnes sont mal conditionnées, ils reviennent presque toujours malades de fatigue et de misère. (*Détail de la France*, 1695, ch. VI.)

Le tableau, si vigoureusement tracé par Boisguillebert se trouve corroboré par le témoignage de tous ceux qui abordent ce triste sujet :

Vous tiendrez la main, disait le Régent dans sa circulaire du 4 octobre 1715, à ce que les collecteurs, procédant par voie d'exécution contre les taillables, n'enlèvent par leurs chevaux et bœufs servant au labourage, ni leurs lits, habits et ustensiles avec lesquels les ouvriers et artisans gagnent leur vie.

Affligeantes recommandations, qui dépeignent trop bien l'excès des rigueurs en usage ! Déjà un arrêt de la cour des aides, du 17 novembre 1712, disait que la cour « avait reçu « des plaintes que les collecteurs des tailles saisissaient « sur les contribuables et enlevaient leurs lits, draps et « habits et les réduisaient à aller coucher sur la paille ».

Le Code des tailles de l'ancien régime ne contenait, en effet, qu'un nombre très restreint de prescriptions sur le grave sujet des poursuites. Il laissait presque entière discrétion aux agents. Aucun édit ne règle l'ordre des mesures d'exécution, leur gradation, les délais qui les sépareront, le montant de leurs frais, etc. Les seules dispositions législatives qui interviennent sont celles provoquées par des

abus patents, par la nécessité de réprimer des faits devenus scandaleux. En 1664, par exemple, l'édit du 4 juillet, pour réagir contre les exagérations des frais des huissiers et sergents, défend « auxdits huissiers de se faire défrayer aux « cabarets par lesdits collecteurs et particuliers contri- « buables». L'arrêt de la cour des aides de 1731 ajoute à cette interdiction les mots suivants, très significatifs : « même « quand cela leur serait offert ».

Les porteurs de contrainte se recrutaient, à peu près comme les agents du même nom aujourd'hui, parmi les particuliers de la circonscription. Leur ministère coûtait beaucoup moins cher que celui des huissiers et sergents. Mais ceux-ci ne trouvaient pas leur compte à cette substitution, et comme disait une ordonnance de 1663 : il faut faire en sorte qu'ils « puissent subsister ». D'ailleurs, en 1731, deux porteurs de contrainte, Dubois et Richard, viennent d'être convaincus des « crimes de concussion, exac- « tion et malversation » dans la ville de Saintes. On prend prétexte de ce procès pour restaurer le privilège des officiers ministériels, malgré le peu de confiance que méritait leur intervention.

Nous allons voir les assemblées provinciales manifester des tendances de tous points différentes, celles que l'avenir a ratifiées : suppression complète de l'office des huissiers et sergents en matière de poursuites, et emploi exclusif des porteurs de contrainte.

L'assemblée de la Haute-Guyenne fut la première qui s'occupa de cette question. Un rapport de son bureau des tailles et des vingtièmes, en 1779, fournit d'abord le détail des misères que laisse derrière lui le passage des agents d'exécution. Les saisies pratiquées sur les fruits des redevables retardataires ruinent absolument les malheureux qui les subissent, et, même, « il est rare qu'une saisie de fruits,

« qui est discutée et menée à fin, suffise aux frais qui en « sont la suite ». Non seulement le contribuable est sacrifié, mais le sort de ses concitoyens, désignés pour garder le séquestre de ses récoltes saisies, ne semble pas plus heureux que le sien. « Deux séquestres sont ordinairement « commis, quelquefois on en établit jusqu'à six. Leurs de- « voirs sont tellement de rigueur qu'ils sont presque tous « obligés d'abandonner leur propre récolte pour travail- « ler à celles dont ils sont rendus dépositaires: ils répon- « dent de la plus légère négligence aux collecteurs. » Le local nécessaire pour emmagasiner les biens séquestrés fait l'objet d'une location coûteuse. L'époque des semailles arrive: le cultivateur saisi ne peut prélever les grains nécessaires aux ensemencements qu'après avoir adressé une requête au bureau de l'élection, et supporté les frais de cette procédure. La vente judiciaire des fruits séquestrés, opérée dans les plus mauvaises conditions, ne produit qu'une somme dérisoire : la ruine suit toujours une telle série de maux. (Rapport du bureau des tailles de l'assemblée de la Haute-Guyenne, par M. de Lacarrière, 30 septembre 1779.)

La surveillance du pouvoir s'exerçait avec si peu de vigilance sur cette partie du service que l'intendant de la Haute-Guyenne ignore le véritable montant des frais annuels de poursuite dans sa généralité. Le rapporteur de la commission de l'assemblée provinciale lui prouve que les chiffres cités dans son exposé sont inexacts : au lieu de 70 à 80.000 livres par an, c'est 150.000 livres.

L'assemblée de la Haute-Guyenne prescrivit de choisir, avec discernement l'époque, la plus favorable pour lancer les contraintes, et de ne plus poursuivre mal à propos les contribuables pauvres au moment où ils se trouvent le moins en mesure de payer. Les porteurs de contraintes

furent astreints à délivrer, sans aucune omission, des quittances pour chacune de leurs perceptions : ils durent aussi informer de toutes leurs opérations les chefs des municipalités, dans lesquelles ils instrumentaient. Enfin, une salutaire innovation fut proposée et adoptée, innovation dont les règlements actuels n'ont pas manqué de profiter, consistant à délivrer un avertissement préalable et gratuit, huit jours au moins avant l'exercice de toute poursuite, spécialement avant la saisie des meubles, afin de mettre le retardataire en demeure de tenter un dernier effort. Jusque-là les huissiers s'efforçaient, au contraire, de surprendre le contribuable inopinément. (Assemblée de la Haute-Guyenne, rapport et résolution du 30 septembre 1779.)

L'assemblée provinciale du Berry procéda, de même, par voie de réformes partielles et de sages recommandations. A la suite d'un premier rapport du 3 novembre 1780, elle se prononça catégoriquement contre l'intervention des huissiers dans les poursuites, intervention coûteuse et abusive, dont il a déjà été parlé : « Les huissiers ont des charges « qu'ils ont payées ; le prétexte de se dédommager de « leurs avances ouvre un libre cours à leurs déprédations. » Au contraire les hommes de garnison (les porteurs de contrainte actuels) opèrent économiquement. L'emploi exclusif de ces derniers fut donc voté, et, dès 1783, la diminution des frais résultant de la substitution de leur ministère à celui des huissiers se fit sentir. « Un arrondissement « composé de 28 ou 29 paroisses, éprouvait, en 1780, 1.262 li- « vres 14 sols de frais ; en 1782, il a suffi de 508 livres 6 sols, « soit 754 livres 8 sols de moins, pour recouvrer la même « somme. » (Assemblée du Berry, 8 novembre 1783.)

Pour la généralité, la différence s'élèvera à 20.000 livres environ, lorsque la substitution des porteurs de contrainte aux huissiers sera universellement pratiquée. L'assemblée

vota donc la continuation d'une méthode qui, en somme, n'est autre que celle actuellement pratiquée. Elle s'attacha, en outre, à provoquer une réduction du tarif des frais alloués aux hommes de garnison, et une meilleure réglementation de leurs opérations.

L'assemblée provinciale de la généralité d'Auch, « émue « par le cri général qui s'élève contre la rigueur et les abus « des contraintes », se livra spécialement à l'étude de cet objet important : « La loi, dit le rapport de la commission, « établit les garnisaires juges de la distribution des loge- « ments. Quel doit être le jugement d'hommes que la pa- « resse et la corruption conduisent souvent à ce vil métier ! « La prudence n'exigerait-elle pas que cette distribution « fût confiée aux assemblées municipales ? »

Le bureau propose, en conséquence, de décider que les assemblées municipales exerceront leur surveillance sur la marche des recouvrements et sur l'emploi des poursuites ; qu'elles seront chargées d'empêcher les huissiers et garnisaires de séjourner dans les communes au delà du temps strictement nécessaire, de veiller à ce que les frais portent principalement sur les contribuables les plus en retard, qu'ils n'excèdent pas une quotité proportionnelle, etc. (Séance du 9 décembre 1787.) Dans le cours de son rapport, le bureau des impositions indique une réforme que, tout récemment seulement, nous venons de voir mener à fin : « Le ministère des garnisaires, dit-il, se borne au fond à « une simple monition, qui n'est elle-même qu'une peine « pécuniaire. Ne serait-il pas mieux de décerner la peine, « sans ces ministres odieux, et de les renvoyer à des occu- « pations plus utiles ! » La jurisprudence moderne vient, en effet, de rayer définitivement de la liste des degrés de poursuites les garnisons collectives et individuelles. (Loi du 10 février 1877.)

L'œuvre des assemblées provinciales, en matière de poursuites, présente, en résumé, d'excellentes tendances, de très clairvoyants aperçus, un désir sincère de réformes que le temps eût certainement fait aboutir. Plusieurs mesures efficaces parvinrent même à maturité. La substitution des porteurs de contrainte aux huissiers, la délivrance gratuite d'avertissements préalables, la surveillance exercée sur les agents, la diminution des tarifs de frais, etc., constituent des progrès d'un incontestable mérite. Mais aucune transformation radicale, telle que le sujet en aurait comporté, ne fut accomplie. Les assemblées provinciales n'effectuèrent pas le profond remaniement, dont la nécessité ressortait de leurs propres délibérations. Ni l'ordre, ni la durée, ni le prix de chaque degré de poursuites ne sont réglés; les autorités qui les décernent ne sont pas déterminées avec précision. En un mot, une stricte et salutaire procédure ne protège pas encore les contribuables.

L'énergie que nous avons vu les assemblées locales déployer pour améliorer la répartition de la taille et des vingtièmes, pour supprimer l'arbitraire, fléau de ces deux impositions, pour remplacer les collecteurs par des préposés spéciaux, etc., ne se retrouve plus ici. Leur activité ne pouvait embrasser tous les sujets à la fois : chaque réforme, sans doute, serait venue en son temps ; celle du système des poursuites, si les délais nécessaires lui avaient été laissés, aurait complété l'ensemble des précédents perfectionnements.

Chose remarquable! la même lacune se perpétuera, nous le constaterons plus loin, dans la législation de l'assemblée constituante, tant les deux régimes se superposent exactement.

Lors de la création de l'impôt des vingtièmes, le gouver-

nement, uniquement préoccupé de la nécessité urgente de combler le déficit de ses budgets, s'inquiéta peu de déterminer comment s'agencerait la nouvelle perception avec celle de l'impôt des tailles. Aucun édit, aucune correspondance ministérielle ne traite ce point essentiel. Cependant l'accouplement de deux systèmes, l'un de répartition, l'autre de quotité, mis en action par des mains et des procédés différents, dans le but de frapper deux fois la même matière imposable, la terre, formait une choquante anomalie; les efforts des assemblées provinciales s'attachèrent à la faire disparaître, en entrant dans la voie de l'unification de l'impôt foncier, par la fusion de la taille et des vingtièmes.

L'administration provinciale du Berry, la première, confia aux mêmes préposés l'assiette de la taille et celle des vingtièmes. C'était aller droit au but; placées dans les mêmes mains, les deux législations, par la force des choses, ne devaient pas tarder, en effet, à se confondre. Dès sa réunion, en 1778, l'assemblée du Berry formula un vœu tendant à obtenir le droit d'opérer et de recouvrer localement les vingtièmes par ses propres moyens, en dehors de l'action du gouvernement. Un arrêt du 27 novembre 1779 l'y autorisa, et la mesure prit un caractère si définitif, que les fonds ci-devant employés en frais de régie servirent à fournir des pensions de retraite aux ex-préposés des vingtièmes du gouvernement devenus inutiles. Cependant la province continua, pendant quelques années, à maintenir elle-même, pour son compte, deux séries distinctes d'agents locaux pour les vingtièmes et la taille. Mais, en 1786, l'expérience montra clairement les inconvénients de la séparation de ces fonctions identiques; et la délibération du 10 novembre 1786 décida « que les travaux relatifs à la taille « seront désormais confiés aux commissaires provin-

« ciaux des vingtièmes ». L'unification fut ainsi accomplie.

L'Ile-de-France adopta une mesure analogue : « Des « commissaires aux impositions étaient chargés de toutes « les vérifications relatives à la partie des vingtièmes, en « même temps que de la confection des rôles des tailles. » (Rapport récapitulatif des travaux de la commission intermédiaire du 1er septembre 1790.)

Dans la Haute-Guyenne les attributions se confondirent également, à la suite de l'arrêt du 19 août 1781 autorisant, comme en Berry, la province à asseoir et recouvrer elle-même l'impôt des vingtièmes dans la même forme que la taille, sous la condition d'un abonnement annuel.

Du reste, en 1787, une mesure prise par le gouvernement central favorisa singulièrement l'entière et générale unification des impôts territoriaux. Un édit du 14 septembre 1787 venait de prescrire une sévère revision des contingents des vingtièmes : aucun bien, aucun personnage ne devait plus jouir d'exemptions ; des inquisitions approfondies allaient assurer la stricte application des lois primitives ; en même temps le décret offrait aux provinces, désireuses d'éviter ces vexations comminatoires la faculté de s'abonner.

Les assemblées provinciales, consultées au sujet de cette proposition d'abonnement, marchandèrent d'abord les quotités des suppléments demandés par le ministre. Le ministre baissa un peu ses prétentions et l'accord ne tarda pas à s'établir. Toutes les assemblées avaient hâte, en effet, de recouvrer leur liberté.

Dans le Poitou, « le bureau pense unanimement qu'un « abonnement sera préférable à tous égards, car, dit-il, « l'abonnement nous permettra de faire la répartition avec « toute l'équité dont nous sommes capables ». (Rapport de l'assemblée du Poitou du 21 novembre 1787.)

En Champagne, l'abonnement des vingtièmes est réclamé comme un bienfait. « Qui ne voit, dit le rapporteur, com- « bien il importe que l'impôt des vingtièmes perde à ja- « mais son caractère de quotité? » (Assemblée de Champagne, rapport du 5 décembre 1787.)

« Les raisons se présentent en foule pour prouver l'uti- « lité de l'abonnement, dit le rapporteur de l'assemblée de « l'Orléanais. Interrogez les provinces déjà abonnées, elles « vous diront les sommes énormes qu'elles ont épargnées « et le repos dont elles ont joui. » (Assemblée de l'Orléanais, rapport du 30 novembre 1787.)

L'assemblée de l'Ile-de-France, celle de l'Anjou, celle de la généralité de Caen en Normandie, etc., se félicitent, de même, de posséder dorénavant le droit de répartir les vingtièmes avec égalité. Cet impôt, cessant d'être réglé par le gouvernement, devient, entre les mains des répartiteurs locaux, une annexe de la taille et se confond avec elle. Déjà cette unité existait, depuis l'origine, dans les pays d'états, qui se bornaient à verser au Trésor public le contingent prélevé dans leur sein, d'après leurs méthodes particulières. La presque totalité du territoire se trouva donc, à partir de l'édit de 1787, soumise à un impôt foncier unique, ébauche de celui que l'assemblée constituante établira bientôt.

Si maintenant nous récapitulons l'ensemble des travaux des assemblées provinciales, nous n'aurons peut-être pas à citer une longue nomenclature de résultats définitifs. Les assemblées provinciales réalisèrent, en effet, plutôt une avance vers le progrès que l'édification complète d'un établissement nouveau. Leur principal rôle se borna, dans chacune de leurs circonscriptions restreintes, à tenter des expériences. Mais, en démontrant autour d'elles par des es-

sais locaux couronnés de succès, propagés de contrée en contrée, la possibilité et les avantages des réformes qu'elles entreprenaient, les assemblées provinciales préparèrent, d'une manière infaillible, le mouvement général qui devait régénérer le pays tout entier. Que restait-il à faire après elles? à réunir, à condenser ce qu'elles avaient de toute part déjà proclamé et appliqué. La France était, en fait, remaniée par leur action novatrice : il suffisait qu'une force centrale consolidât une révolution, dès à présent accomplie dans chacune de ses parties.

Ce fut l'œuvre de l'assemblée constituante après 1789. Elle intervint précisément au moment où les assemblées provinciales terminaient la première partie de leur mission. Elle trouva les grandes questions que l'opinion publique agitait alors,non seulement élucidées dans les esprits ,mais mises à l'épreuve de la pratique : suppression de l'arbitraire dans la répartition des impôts, péréquation des contingents, imposition des biens au lieu de leur situation, remplacement des collecteurs par des agents gouvernementaux, voie facile et peu coûteuse ouverte aux réclamations, élimination des taxes sur le revenu mobilier, réglementation des poursuites, unification de l'impôt foncier, égalité des charges publiques, etc.

La loi de 1790 rassembla tous les éléments de ce vaste programme ; l'analyse détaillée de chacun de ses articles nous le prouvera bientôt. Mais avant d'atteindre l'époque de l'assemblée constituante, nous avons encore à parler des travaux de l'assemblée des notables de 1787, qui faillit accomplir, dans le milieu même de l'ancien régime, la transformation fiscale que l'opinion publique amenait alors progressivement à maturité.

## § 3. — Réformes des taxes foncières votées par l'assemblée des notables de 1787

I. Programme de l'assemblée des notables. — Édit qui étend à toute la France l'institution des assemblées provinciales. — II. Édit concernant l'impôt territorial. — Il proclame l'égalité de tous les citoyens devant l'impôt. — Etat de l'opinion publique au sujet des privilèges de la noblesse et du clergé. — Courageuse initiative de l'assemblée des notables. — III. Autres dispositions du projet d'impôt territorial qui ont survécu. — Impôt en nature et impôt en argent. — Répartition des contingents. — Taux commun, etc. — Promulgation et retrait de l'édit.

### I

Une assemblée des notables du royaume fut convoquée, au mois de février 1787, pour délibérer sur la situation des finances publiques. Le gouvernement lui soumit, dès sa première séance, un programme de réformes remarquablement libéral. Le lecteur, qui n'aurait pas suivi le puissant mouvement antérieur, dont ce programme forme l'éclosion, s'étonnerait à bon droit de son audace, et comprendrait difficilement qu'en pleine monarchie des propositions officielles osassent à ce point bouleverser le système existant. Mais, comme disait le ministre, « les pro« jets adoptés par Sa Majesté sont tous projets sanctionnés « depuis longtemps par le public ». (Avertissement placé en tête de la collection des mémoires.)

La série des mémoires remis aux notables traitait de la suppression des corvées, de la liberté du commerce des grains, de l'abolition des barrières intérieures, de la réforme des droits de douane, de la suppression des taxes sur le fer, les huiles, les cuirs, etc, de la transformation

des gabelles, de la consolidation du domaine public et des forêts domaniales dans les mains de l'État, enfin de la création d'un impôt du timbre, de l'extension des assemblées provinciales et de l'institution d'une contribution territoriale frappant, sans distinction ni privilèges, tous les propriétaires. Nous aurons l'occasion de décrire chacune de ces tentatives de réforme, à sa place, dans le cours de cet ouvrage.

Avant de parler du projet relatif à la création de l'impôt territorial, qui nous intéresse spécialement en ce moment, disons quelques mots d'un sujet déjà presque épuisé, sur lequel nous n'aurons plus à revenir, l'extension des assemblées provinciales.

Le projet concernant les assemblées provinciales tendait à généraliser l'institution dont Necker, comme nous l'avons vu, avait provisoirement restreint l'expérience au Berry, à la Haute-Guyenne et à l'intendance de Moulins. Dorénavant, toutes les parties de la France, sans exception, vont être appelées à jouir du bienfait de la possession d'assemblées locales. Mais le projet ne s'arrêtait pas là.

Aux assemblées provinciales, il ajoutait des assemblées de district, dont la circonscription correspondait à peu près à celle des arrondissements actuels, puis des assemblées de communauté, c'est-à-dire des conseils municipaux. Ces trois sortes d'assemblées, superposées les unes aux autres, avaient pour attribution spéciale de répartir l'impôt de degrés en degrés, et de « faire arriver le vœu « commun relativement aux charges publiques, depuis « les habitants des campagnes et des villes jusqu'aux « représentants des propriétaires de chaque province, et « par eux jusqu'au souverain ». (Mémoire présenté à l'as« semblée des notables.)

En outre, ces diverses assemblées, dans l'intervalle des sessions, prolongeaient leur action et continuaient à administrer au moyen de commissions intermédiaires permanentes prises dans leur sein. On voit qu'en instituant des commissions départementales, la loi du 10 août 1871 sur les conseils généraux n'a fait que réaliser une idée mise en pratique dès 1787.

Enfin, le principe de l'élection apparaît, pour la première fois, dans le projet présenté aux notables. Necker avait réglé, en 1778, que le roi choisirait lui-même les premiers membres des assemblées, et que ceux-ci pourvoiraient ensuite au remplacement de leurs collègues : l'élection par le peuple lui déplaisait. Il ne voulait pas de représentants « plus occupés des intérêts partiels du district qui les « aurait nommés, que des affaires générales. » Au contraire, d'après le projet de 1787, les habitants devaient nommer à l'élection les membres des assemblées de paroisse : il suffisait de justifier d'un revenu de 600 livres pour être électeur (1). Les assemblées de paroisse, émanant ainsi du choix direct des citoyens, désignaient les membres des assemblées de district, lesquels nommaient, à leur tour, ceux des assemblées provinciales. De degré en degré, ces trois séries de représentations puisaient leur origine dans le scrutin populaire.

Il est curieux de rappeler que l'auteur du projet dont il s'agit, le ministre qui le présenta et le développa, fut Calonne, alors contrôleur général. Cet ennemi déclaré de Necker devint le continuateur de la partie la plus importante de son œuvre. Il couronna l'entreprise que Necker n'avait pas eu le temps d'achever.

Le projet de 1787, généralisant l'institution des assem-

1. Le projet primitif attribuait à chaque propriétaire autant de voix qu'il avait de fois 600 livres de revenu.

blées provinciales et locales, reçut l'approbation des bureaux de l'assemblée des notables ; et, au mois de juin 1787, un édit du roi, rendu à Versailles, promulgua ses dispositions. Toutes les provinces de France possédèrent dès lors des conseils représentatifs locaux, chargés de perfectionner, chacun dans sa circonscription, comme nous l'avons vu, l'assiette et la perception des impôts directs. La Révolution anéantit malheureusement cette œuvre de décentralisation.

## II

Le projet d'impôt territorial soumis aux notables n'eut pas la bonne fortune, comme le projet relatif à l'institution des assemblées provinciales, de recevoir une exécution effective avant la Révolution.

Son principal mérite, celui qu'il convient, dès l'abord, de relever, consistait à supprimer, d'une manière absolue, les privilèges et les exemptions fiscales. Non seulement un article de la loi de subvention territoriale abolissait les exemptions d'impôt, mais ces exemptions furent condamnées et flétries dans les mémoires et les discussions préparatoires des notables, avec une énergie beaucoup plus significative encore.

La première lecture des procès-verbaux de l'assemblée des notables produit, à ce point de vue, un vif sentiment de surprise. Les privilèges en matière d'impôt, dont nous avons donné précédemment l'analyse, constituaient, en effet, sous l'ancien régime un abus tellement invétéré, tellement inhérent au système général des contributions, qu'on s'étonne de voir leur suppression poursuivie avec

une telle insistance, en 1787, par une assemblée où siégeaient les sommités des privilégiés.

En approchant de la Révolution, à mesure que la marche des idées libérales s'accentuera, ces sortes d'exemples se multiplieront. Mais, au mois de février 1787, les événements avaient moins de maturité, ou plutôt semblaient en avoir moins. L'antique constitution de la monarchie conservait toutes ses formes apparentes. Or, parmi les traditions du passé les moins contestées, les plus respectées même, figurait en première ligne celle qui conférait l'exemption d'impôt à la noblesse et au clergé. Dans toutes les discussions fiscales, les privilèges des deux premiers ordres étaient demeurés jusque-là, par un accord tacite, hors de cause, comme s'ils eussent fait partie intégrante des institutions publiques.

Nous pourrions citer, à l'appui de cette vérité, le texte de tous les ouvrages publiés depuis le début du XVIII[e] siècle. Après Vauban, qui, en 1707, dans la *Dîme royale*, eut le courage d'attaquer ouvertement l'abus des exemptions d'impôt, courage qu'il expia par la disgrâce, aucun autre écrivain, si libéral qu'il fût, n'osa renouveler l'entreprise. Boisguillebert, l'abbé de Saint-Pierre, le marquis de Mirabeau, les économistes rédacteurs des Éphémérides du citoyen, Voltaire, les auteurs de l'Encyclopédie méthodique, etc., évitent de toucher cette question délicate, ou, s'ils l'abordent, c'est pour excuser, plus ou moins explicitement, l'état de choses existant. Turgot, lui-même, et Necker s'abstiennent, sauf dans quelques phrases incidentes, de révéler sur ce point leurs véritables sentiments.

Cette réserve universelle, gardée jusqu'alors par les esprits les plus réformateurs, fait ressortir, dans toute son étendue le mérite de la généreuse initiative de l'assemblée des notables. Le gouvernement et les membres des deux

premiers ordres rompirent spontanément, en 1787, le silence général, et proclamèrent hautement la nécessité de soumettre également tous les contribuables à l'impôt.

L'auteur du projet est Calonne, déjà cité, que ses mœurs et son caractère inféodent cependant à l'ancien régime. Les bureaux de l'assemblée ont, pour présidents, Monsieur, frère du roi, le futur Louis XVIII, le comte d'Artois, qui sera Charles X, les princes de Condé, de Conty, le duc de Bourbon, etc. Ils se composent « des personnes « les plus qualifiées de l'État », suivant le procès-verbal. Ces hommes, opposés par leurs instincts, leurs préjugés, leurs intérêts, à la salutaire révolution qui se prépare, en deviennent les premiers instruments. Si les progrès de l'opinion publique ont pu déjà réaliser de tels miracles, comment douter de sa puissance pour transformer pacifiquement, avec l'aide du temps, l'état social tout entier!

Le discours d'ouverture, prononcé par le contrôleur général Calonne, contient, dès l'abord, à ce sujet, la plus énergique déclaration.

Oui, messieurs, dit-il, c'est dans les abus mêmes que se trouve ce fonds de richesses que l'État a le droit de réclamer. C'est dans la proscription des abus que réside le seul moyen de subvenir à tous les besoins. Ces abus, qu'il s'agit aujourd'hui d'anéantir pour le salut public, ce sont les plus considérables, les plus protégés, ceux qui ont les racines les plus profondes et les branches les plus étendues. Ce sont les abus des privilèges pécuniaires, les exceptions à la loi commune, qui ne peuvent affranchir une partie des contribuables, qu'en aggravant le sort des autres. (Discours d'ouverture, prononcé le 22 février 1787 par Calonne.)

Aucun discours de la Révolution n'a condamné plus énergiquement la situation irrégulière de la noblesse et du clergé! Les mêmes idées sont reproduites dans toute la série des documents soumis à l'assemblée des notables : on s'en convaincra en passant de suite à la lecture du procès-

verbal de la séance de clôture, dans laquelle l'archevêque de Toulouse, Loménie de Brienne, remplaçant Calonne, dit, comme le faisait, trois mois auparavant, son prédécesseur : « Le gouvernement rejette toutes les exemptions « pécuniaires ; il n'est plus permis de penser que celui « qui recueille le moins doive payer davantage. » (Discours du premier ministre, Loménie de Brienne, 25 mai 1787.)

Ainsi, malgré les mutations survenues dans les titulaires des fonctions gouvernementales, que Calonne ou Mgr de Brienne occupe le pouvoir, le même esprit public continue à prévaloir, et, jusqu'à la Révolution, on ne le verra plus défaillir.

Le projet d'impôt territorial, soumis à l'assemblée des notables lors de sa première réunion, était accompagné, comme chacun des autres projets, d'un mémoire explicatif spécial. En tête de la collection de ces mémoires, réunie en un volume, Calonne plaça un avertissement, rédigé dans le but d'accentuer plus fortement encore le sens libéral des réformes qu'il proposait. « Des privilèges seront « sacrifiés ! écrivait-il, oui, la justice le veut et le besoin « l'exige. Vaudrait-il mieux surcharger encore les non-« privilégiés, le peuple ? On payera plus ? sans doute ; « mais qui ? ceux-là seulement qui ne payaient pas assez « ils payeront ce qu'ils doivent, suivant une juste propor-« tion. »

Dans le sein des bureaux de l'assemblée des notables, chacune des délibérations confirme la justice et la nécessité des nouveaux principes proclamés par le gouvernement. Le bureau de Monsieur, celui du comte d'Artois, celui du duc d'Orléans, y adhèrent expressément « Nous « avons reconnu que tous les citoyens doivent supporter « leur part proportionnelle des charges publiques. » (Déli-

bération des bureaux, 21 mai 1787.) Le roi, au cours d'une séance qu'il préside, félicite les membres du clergé de leur désintéressement : « Je suis content, dit-il, de l'empressement avec « lequel les archevêques et évêques ont « déclaré ne prétendre à aucune exemption pour les « charges publiques. » (Discours du roi, 5e séance, 23 avril 1787.)

L'article 2 du projet, voté par les bureaux et promulgué par le roi, consacre ces sentiments en termes précis. « L'im- « pôt, dit-il, est établi sur tous les biens-fonds du royaume « *sans aucune exception*. » Le sacrifice, consommé en 1789, se trouve ainsi, dès ce moment, irrévocablement préparé.

## III

Les autres parties du projet d'impôt territorial ne méritent pas une moindre attention, car la plupart d'entre elles servirent de précédents aux plus importantes dispositions de la loi de 1790.

La rédaction primitive du gouvernement comportait la perception en nature : le travail des bureaux conduisit à lui substituer la perception en argent.

La controverse entre l'impôt en nature et l'impôt en argent remontait au livre de *la Dîme royale*. Vauban y développait, en 1707, les avantages de la perception en nature, et, pendant longtemps, le prestige que conservèrent les travaux de ce courageux défenseur de l'égalité, rallia un grand nombre d'esprits à son système de l'impôt en nature. Vauban expliquait, avec son imagination et son style séduisants, combien il serait facile de construire, pour 1.000 ou 1.200 livres, des granges suffisantes à l'emmagasinement des récoltes d'une paroisse; que, même dans la plu-

part des localités, on se passerait aisément de granges, que les percepteurs de la dîme « deviendraient tous bons amis des contribuables », que l'intervention des sergents et huissiers disparaîtrait absolument, puisque « le la-« boureur et le paysan auront payé la dîme royale sur « le champ de la récolte ».

Pendant un demi-siècle, ces rêves associés aux idées de sages réformes contenues dans le livre de Vauban, régnèrent, ou plutôt flottèrent dans l'opinion publique. En 1725, un édit du 5 juin tenta un instant de réaliser l'impôt en nature sous le nom du cinquantième ; mais, dès le 21 juin de l'année suivante, il fallut suspendre la perception des fruits de la terre, tant les difficultés insurmontables d'exécution surgissaient de toutes parts. Cet essai n'eut ni assez de durée, ni assez de retentissement, pour désillusionner les partisans de l'impôt en nature, et, lorsque le gouvernement proposa, en 1787, à l'assemblée des notables la perception en nature de la subvention territoriale, il continua d'obéir au sentiment dont l'auteur de la *Dîme royale* s'était fait le promoteur. D'ailleurs, l'impôt à la récolte semblait encore former le corrélatif nécessaire de la suppression des privilèges ; l'une de ces mesures ne paraissait pas pouvoir réussir sans le secours de l'autre, toujours parce que Vauban les avait réunies dans son plan de réformes.

Cependant, l'examen plus approfondi auquel se livrèrent les bureaux des notables leur fit préférer l'impôt en argent à l'impôt en nature, et les motifs qu'ils invoquèrent, à cette occasion se trouvent être presque textuellement les mêmes que ceux reproduits, trois ans après, par l'assemblée constituante : « La contribution en nature porte sur le produit « brut, ce qui est un grand vice, puisque le produit net est « le seul qui doive la contribution », dit La Rochefoucauld dans le rapport sur la contribution foncière du 11 septem-

bre 1790. En 1787,les notables objectaient, de même, que « tout impôt ne doit être assis que sur le revenu net, qui « est seul disponible ; l'impôt en nature se percevrait, au « contraire, sur le produit brut ». (Délibération du 6 mars « 1787, bureau du duc de Penthièvre.)

La doctrine des physiocrates, alors toute-puissante, inspirait cette formule, aux deux époques. Aujourd'hui, on chercherait d'autres arguments : on préférerait, par exemple, ceux qui figuraient, en 1787 et 1790, au second plan, tels que l'énormité des frais de perception, les difficultés d'exécution, l'étrange situation du gouvernement obligé de conserver et de vendre d'immenses quantités de grains. L'argument tiré de l'énormité des frais de perception eût spécialement mérité de primer tous les autres, car, d'après les aveux des bureaux des notables, recueillis dans divers discours, ces frais s'élevaient en moyenne à 10 et 20 0/0, suivant les cultures. « La levée des « dîmes coûte au moins 25 0/0 aux particuliers, dit le bu- « reau de Monsieur, et, dans ce cas, leur intérêt est un sûr « garant que les frais ne pourraient être moindres.» (Séance du 26 février 1787.) « Sans doute, répète un autre bureau, « les curés parviennent, à la rigueur, à tirer produit de la « dîme qu'ils perçoivent en nature, mais leurs frais de « perception sont exorbitants. » — « La dîme ecclésias- « tique coûte 20 à 30 0/0 à qui en jouit, disait le bureau « du comte d'Artois.» (7 mars 1787.) Ce taux élevé ne s'appliquait pourtant qu'à la dîme des vignes. A l'égard des grains, « on assure que les frais que fait le curé pour le- « ver la dîme des grains de la paroisse s'élèvent à 10 ou « 12 0/0, et cependant le curé est sur les lieux, et il trouve « dans son propre établissement et dans la complaisance « des paroissiens tous les moyens de rendre la levée éco- « nomique ». (Même rapport du bureau du comte d'Artois.)

L'assemblée des notables jugea sagement, d'après ces données, que la perception en nature était impraticable, et le gouvernement ne tarda pas à se rendre à ses bonnes raisons. « Les bureaux l'ont rejetée en nature, et le roi, « ayant égard à leurs observations, a déterminé qu'elle se- « rait en argent.» (Second mémoire intitulé : *Vues sur l'impôt territorial*, déposé par Mgr de Brienne, premier ministre, le 10 mai 1787.)

Le débat, clos ainsi à l'assemblée des notables, devait plus tard se renouveler, d'abord à l'assemblée constituante pour y recevoir la même solution qu'à l'assemblée des notables, puis, à la Convention, où, comme nous le verrons, l'impôt en nature triompha passagèrement.

L'édit constitutif de l'impôt territorial, en 1787, établissait, d'une manière invariable, le contingent annuel. Ce contingent, fixé à la somme de 80 millions (articles 2 et 3), se répartissait, de degrés en degrés, entre les provinces, les généralités, les élections, etc. (Article 4). Des subsides supplémentaires augmentaient le principal, au marc la livre, « pour les décharges et modérations, que les pertes de re- « venus annuels pourraient exiger » (article 3). La répartition du contingent annuel s'opérait dans le sein de chaque province, entre les paroisses, par le soin des assemblées d'état dans les pays d'état, et dans les pays d'élection par l'entremise des assemblées provinciales et des assemblées d'élection (article 6). L'assemblée municipale de la paroisse distribuait ensuite le contingent qui lui était assigné entre « tous les biens-fonds qui y sont situés, *sans aucune dis-* « *tinction*, au marc la livre de l'évaluation » (article 7). Un taux commun devait être formé pour toute la France, et chaque contribuable surtaxé posséderait le droit de faire ramener sa cote au niveau de ce taux commun (article 11).

Qu'ils soient productifs, ou seulement susceptibles de revenu, tous les fonds tombaient sous le coup de l'impôt (article 8). Les parcs, jardins, etc., supportaient la taxe afférente aux terres de la meilleure qualité de la paroisse (article 8). Les futaies n'étaient imposées qu'au moment de leur coupe (article 9).

Tous les articles précédents, sauf celui relatif aux futaies, sont reproduits exactement dans la loi du 1er décembre 1790 sur la contribution foncière. Nous nous bornons à signaler ici succinctement l'existence de ces dispositions communes, nous réservant d'insister avec détail sur la concordance des deux textes, lorsque nous analyserons les travaux de l'assemblée constituante.

Le projet d'impôt territorial, tel qu'il sortait des mains des notables, et, tel qu'il fut rédigé en forme d'édit (août 1787), représentait donc une œuvre capitale de réforme et de progrès. Malheureusement, la tentative échoua : elle échoua devant une opposition ardente; elle échoua, parce qu'une transformation aussi profonde ne s'accomplit jamais du premier coup. Les parlements avaient déjà, comme nous le verrons, entravé l'œuvre de Turgot, lorsqu'il voulut, d'emblée, supprimer la corvée; cependant, dix ans plus tard, la corvée fut abolie malgré eux, et sans opposition. En 1787, les parlements accueillirent de même, par une violente explosion de remontrances, le projet de subvention territoriale, première atteinte portée à leurs privilèges et à leurs intérêts. Le parlement de Paris se compromit jusqu'à demander la convocation des États généraux. Subitement, après avoir tant de fois prétendu qu'il était le gardien des droits et des intérêts de la nation, il se déclara incompétent. « Le seigneur roi, dit-il en 1787, sera « très humblement supplié d'assembler les États généraux

« préalablement à tout impôt nouveau. » (Arrêté du parlement de Paris, 30 juillet 1787.)

En même temps, le gouvernement présentait à l'enregistrement un autre édit, élaboré aussi par l'assemblée des notables, et relatif au timbre, que nous analyserons dans les chapitres consacrés aux contributions indirectes. La réprobation des parlements contre l'impôt du timbre, qui touchait aux frais de justice et de procédure, aggrava la vivacité de leur opposition. Malgré le lit de justice, dans lequel le roi fit enregistrer d'office les deux édits, le 6 août 1787, les protestations persistèrent, et prirent un tel caractère de révolte, que Louis XVI exila à Troyes tous les membres du parlement de Paris. Alors, de tous les points de la France, arrivèrent des adresses, des représentations, des arrêtés, des discours, etc., félicitant le parlement de Paris de sa résistance, s'associant à ses remontrances, répétant et renouvelant ses attaques contre les deux projets. Louis XVI céda devant ce tumulte, et le 19 septembre 1787, le parlement de Paris enregistra victorieusement un édit du roi révoquant ceux qui, un mois et demi auparavant, avaient décrété l'impôt du timbre et la subvention territoriale.

Le principe de l'égalité devant l'impôt, l'établissement d'une contribution foncière équitable et régulière, succombèrent donc à cette première attaque.

La réforme fut ajournée jusqu'à la convocation des États généraux. Mais les expédients dilatoires inventés par les parlements devaient, alors, se retourner contre eux. En présence des États généraux, la cause de la suppression des privilèges pécuniaires et de l'unification de l'impôt foncier était gagnée d'avance ; les travaux préparatoires, accumulés depuis quinze ans, par les esprits réformateurs de l'ancien régime, allaient enfin recevoir, en dépit des oppositions égoïstes, leur consécration définitive.

# CHAPITRE V

## RÉFORME DE L'IMPOT FONCIER EFFECTUÉE PAR LA LOI DE 1790

I. Examen successif de chacun des articles de la loi de 1790. — Article 1er : Egalité de tous les citoyens devant l'impôt.—Mouvement de l'opinion publique, à ce sujet, depuis 1787. — Assemblée de 1788. — Déclaration des Pairs du royaume. — Proclamation de la noblesse en province. —Cahiers des États généraux. — L'article 1er de la loi de 1790 consacre un sacrifice déjà réalisé. — II. Articles 2 et 3 : Revenu net. — Théorie physiocratique : elle est inexécutable dans la pratique et déplacée dans le texte de la loi de 1790. — Article 4 : Contingent annuel. — Impôt de répartition. — Article 5 : Payement en nature. — III. Titre II : Confection des matrices des rôles confiée aux officiers municipaux.—Imperfection du travail cadastral.— Déductions afférentes aux maisons, usines, etc. — Titre III : Faveurs accordées aux améliorations agricoles.— IV. Titre IV : Décharges et réductions. — Taux commun maximum. — Titre V : Recouvrements : mise en adjudication. — Poursuites : imperfection du système adopté. — Privilèges du Trésor en matière de recouvrements. — Résumé de la loi de 1790.

### I

Nous passons, sans transition, de l'édit d'août 1787, rendu conformément aux délibérations des notables, à la loi du 1er décembre 1790, œuvre de l'assemblée constituante : aucune mesure relative aux contributions directes ne mérite d'être signalée dans l'intervalle.

Quelles furent les discussions préalables qui préparèrent le vote de la loi du 1er décembre 1790, constitutive de la contribution foncière? L'étude de chacun de ses articles

nous le montrera successivement, sans autre préambule général (1).

La loi du 1er décembre 1790 débute par proclamer le principe de l'égalité des charges publiques.

« Il sera établi, à compter du 1er janvier 1791, une contri-
« bution foncière, qui sera répartie par égalité proportion-
« nelle sur toutes les propriétés foncières, à raison de leur
« revenu net, sans autres exceptions que celles déterminées
« ci-après pour les intérêts de l'agriculture. » (Titre I du décret des 23 nov.-1er déc. 1790, concernant la contribution foncière, articles généraux, article 1.)

La suppression des privilèges pécuniaires, l'égalité de tous devant l'impôt, se trouve ainsi définitivement consacrée.

Nous avons déjà tracé, jusqu'à l'assemblée des notables de 1787, l'historique du mouvement d'opinion publique, précurseur de cette profonde transformation. Après la clôture de cette assemblée, pendant la période immédiatement antérieure à la Révolution, le mouvement s'accéléra et s'étendit, avec une intensité plus extraordinaire encore que durant les années précédentes. Il nous reste à exposer en détail cette phase de transition, pour aboutir à l'article premier de la loi du 1er décembre 1790, qui vient d'être cité.

Nècker, rappelé au pouvoir le 26 août 1788, convoqua peu de temps après, le 5 octobre 1788, une seconde assemblée de notables. Celle-ci, composée des mêmes membres que sa devancière, devait s'occuper de travaux tout à fait différents.

1. La plupart des actes de l'ancien régime, déjà cités dans le chapitre IV, vont être, de nouveau, rappelés sommairement en regard des dispositions similaires de la loi de 1790, dont ils forment les précédents : cette répétition est inévitable; elle servira, d'ailleurs, à mieux faire ressortir les liens qui unissent au passé la loi de 1790.

Elle n'avait plus pour mandat de trouver un remède aux difficultés financières; uniquement chargée de rechercher le meilleur mode de recrutement et de composition des prochains États généraux, elle pouvait s'abstenir absolument d'aborder le terrain des impôts. Cependant, un mouvement spontané porta chacun de ses bureaux à exprimer formellement, dans ses délibérations, sa renonciation à tout privilège pécuniaire.

« Le bureau a formé un vœu unanime, dit, à la fin de sa « séance, le bureau présidé par le comte d'Artois, pour que « les charges publiques soient réparties avec la plus juste « égalité, et soient supportées par tous les ordres. » (Procès-« verbal du 2e bureau, séance du 11 décembre 1788.)

Le bureau présidé par le maréchal de Broglie, en l'absence du duc d'Orléans, dit de même : « Les membres des « deux premiers ordres s'empressent d'exprimer ici, chacun « individuellement, que leur vœu le plus ardent est que les « États généraux fassent disparaître toute inégalité en ma-« tière de charges publiques. Ils adhèrent ici d'avance aux « délibérations que la nation assemblée pourra prendre à cet « effet », et, plus loin, il termine en exprimant « l'impa-« tience des membres du bureau de voir les ordres, auxquels « ils ont l'honneur d'appartenir, user de leur plus belle pré-« rogative en concourant, dans l'assemblée des États géné-« raux, à tout ce qui pourra établir la plus parfaite égalité « dans la répartition des subsides. » (Procès-verbal du 3e bureau, 10 déc. 1788.)

Le bureau, réuni sous la présidence du prince de Condé, s'exprime ainsi à son tour : « Déjà, l'année dernière, le zèle « de ce bureau pour la chose publique lui avait fait désirer « que les impôts et les charges pécuniaires fussent répar-« tis avec la plus parfaite égalité. Il renouvelle avec em-« pressement l'expression du même désir. » (Procès-verbal

du 4e bureau, 9 janvier 1789.) — « Nous avons terminé no-
« tre délibération, dit le 5e bureau, par renouveler le vœu,
« que l'assemblée des notables avait déjà formé en 1787,
« pour la répartition égale de toutes les charges publiques
« sur tous les ordres de l'État. »

Enfin le bureau présidé par le prince de Conty ajoute à ses délibérations un arrêté ainsi conçu : « Le bureau a ar-
« rêté d'adresser à Sa Majesté et à la nation, aussitôt qu'elle
« sera assemblée, son vœu unanime pour parvenir à un
« nouveau plan d'impositions qui soit également réparti sur
« tous les ordres de l'État, sans qu'aucun privilège person-
« nel puisse préjudicier à l'égalité parfaite entre toutes les
« classes de citoyens, en matière de contribution aux sub-
« sides de l'État. » (Procès-verbal du 6e bureau.)

Voilà bien des citations, dira-t-on ; mais comment les épargner lorsqu'il s'agit de faits aussi graves et aussi étranges ? Suffirait-il d'affirmer, sans en donner les preuves, que l'assemblée des notables de 1788 a renoncé, dans des termes formels, à ses privilèges pécuniaires ? Qui le croirait, s'il ne lisait les textes ? Cette assemblée de 1788 possède la plus mauvaise réputation ; tous les historiens qualifient ses membres d'esprits étroits et rétrogrades, aveuglément attachés à leurs prérogatives personnelles ? C'est, cependant, du sein de cette réunion de princes, de cardinaux, de ducs, de nobles de tout rang et de hauts fonctionnaires, si malheureusement inspirée dans ses conclusions politiques, que, en dehors même du programme de ses délibérations, part un cri unanime en faveur de l'égalité de tous les citoyens devant l'impôt.

Peu de temps après la séparation de l'assemblée des notables, au mois de décembre 1788, parurent deux écrits dont le retentissement fut considérable. D'abord le Mémoire des princes, signé par le comte d'Artois, frère du roi,

le prince de Condé, le duc de Bourbon, le duc d'Enghien et le prince de Conty : « Sire, l'État est en péril, une révo-« lution se prépare dans les principes de gouvernement ; « tout annonce, tout prouve un système d'insubordination « raisonné et le mépris des lois de l'État. »

D'après les princes, les menées et les prétentions du tiers état créaient cette funeste agitation : « Que le tiers « état, disaient-ils, se borne à solliciter la diminution des « impôts dont il peut être surchargé ; alors les deux « premiers ordres, reconnaissant dans le troisième des « concitoyens qui leur sont chers, pourront, par la géné-« rosité de leurs sentiments, renoncer aux prérogati-« ves qui ont pour objet un intérêt pécuniaire, et con-« sentir à supporter, dans la plus parfaite égalité, les « charges publiques. » Ils ajoutaient enfin : « Les princes « soussignés demandent à donner l'exemple de tous les sa-« crifices qui pourront contribuer au bien de l'État et à ci-« menter l'union des ordres qui le composent. » (Mémoire présenté au roi par les princes du sang, 1788.)

L'idée de la suppression des privilèges pécuniaires ne se trouve indiquée, dans ce document, que sous une forme dubitative et conditionnelle, qui contraste avec la précision des déclarations précédentes. L'abbé Morellet le fait très justement remarquer dans sa réfutation : « Ce n'est pas une « grâce que le tiers état sollicite, c'est une justice qu'il « faut lui rendre : il ne faut pas donner ce renoncement « comme l'effet de la générosité. » (Projet de réponse à un écrit répandu sous le titre de *Mémoire des Princes*, 21 décembre 1788.)

Mais, presque à la même époque, une autre publication, non moins importante, restituait aux vœux de la noblesse et du clergé leur véritable caractère de sincérité et de désintéressement sans réserves. Les pairs du royaume s'as-

semblèrent, le 20 décembre 1788, et voici le texte complet du résultat de leurs délibérations :

Sire, les pairs de votre royaume s'empressent de donner à Votre Majesté et à la nation une preuve de leur zèle pour la prospérité de l'État et de leur désir de cimenter l'union entre tous les ordres, et supplient Votre Majesté de recevoir le vœu solennel qu'ils portent au pied du trône de supporter tous les impôts et charges publiques, sans exceptions pécuniaires quelconques ; et ils ne doutent pas que ces sentiments ne fussent unanimement exprimés par tous les autres gentilshommes de votre royaume, s'ils se trouvaient réunis, pour en déposer l'hommage dans le sein de Votre Majesté. — Signé de tous les pairs (1). (Résultat de l'assemblée des pairs du 20 décembre 1788.)

Les pairs, on le sait, représentaient la plus haute et la plus ancienne noblesse, celle qui possédait des droits incontestables à diriger l'ordre tout entier dans ses résolutions importantes. Ils pouvaient dire, sans crainte d'être démentis, que tous les gentilshommes du royaume les suivaient. Leur acte de renonciation revêtait, en outre, la forme la plus catégorique et la plus solennelle : ils abandonnaient tous leurs privilèges pécuniaires. La lettre qu'ils adressèrent au roi, ainsi qu'un texte analogue intitulé : Résultat de l'assemblée des pairs, furent répandus dans tout le royaume et acquirent ainsi une publicité et une authenticité irrévocables. On s'étonne, dans ces conditions, que des his-

1. Les noms des pairs inscrits à l'Almanach royal de 1788 sont les suivants : M. de Talleyrand-Périgord, archevêque duc de Reims, M. de Sabran, évêque duc de Laon, M. de la Luzerne, évêque duc de Langres, M. de La Rochefoucauld, évêque comte de Beauvais, M. de Clermont-Tonnerre, évêque comte de Châlon, M. le duc d'Uzès, M. le duc d'Elbeuf, prince de Lambesc, M. le duc de Montbazon, prince de Rohan, M. le duc de la Trémouille, M. le duc de Sully, M. le duc de Luynes et de Chevreuse, M. le duc de Brissac, M. le maréchal duc de Richelieu, M. le duc de Rohan, M. le duc de Piney, duc de Luxembourg, M. le maréchal duc de Noailles, M. le duc de Charost, duc de Béthune-Charost, M. le duc d'Harcourt, M. le duc de Fitz-James, M. le duc de Chaulnes, M. le duc de La Rochefoucauld, M. le duc de Clermont-Tonnerre, M. le maréchal duc de Biron, M. le duc de Choiseul, M. le duc de Coigny, etc.

toriens, M. Thiers, par exemple, gardent le silence au sujet d'un acte aussi considérable. C'est en omettant de tels précédents, qu'on arrive à qualifier de « désintéressement *subit* » les résolutions de la nuit du 4 août.

Les chefs de la noblesse réunis à Paris ne donnaient pas seuls des preuves de leur renoncement aux anciens privilèges fiscaux. Les mêmes témoignages se produisaient simultanément sur toute la surface de la France. Il est facile, en parcourant les procès-verbaux des assemblées et des états provinciaux, de fournir la preuve de l'étendue de ce mouvement généreux.

En Bourgogne, « la noblesse a unanimement délibéré de « consentir de partager proportionnellement tous les im« pôts qui seront accordés et réglés par les États généraux « de France. » (Discours prononcé par l'un de MM. les secrétaires de la noblesse, au nom de son ordre, à l'assemblée des députés du clergé, à la Sainte-Chapelle de Dijon, 27 décembre 1788.)

Pour confirmer cette renonciation, une déclaration explicite est répandue dans le public :

La noblesse de Bourgogne, après avoir déclaré avec loyauté qu'elle renonçait formellement à toute distinction pécuniaire, pour désabuser le peuple des fausses interprétations données à des intentions aussi pures, croit devoir déclarer de nouveau qu'elle s'est engagée à partager avec lui toutes les impositions présentes et à venir. — Signé, au nom de la noblesse, par le président de l'assemblée. (Déclaration de la noblesse de Bourgogne au peuple des villes et des campagnes.)

Dans le Roussillon, la noblesse ne s'exprime pas avec moins de franchise :

L'ordre de la noblesse de Roussillon assemblé, considérant que ses membres sont hommes et citoyens avant d'être nobles, a émis, par acclamation, le vœu solennel de supporter dans une parfaite égalité, en proportion de sa fortune, les impôts et contributions générales de la province sans aucune exemption pécuniaire. (Déclaration de la noblesse du Roussillon, Perpignan, 21 janvier 1789.)

L'assemblée des états du Dauphiné, tenue à Romans, décida que nul impôt ne pourrait être établi avant que les députés des États généraux l'aient octroyé, et que les subsides seraient répartis proportionnellement entre tous les citoyens. L'archevêque de Vienne, son président, résuma les délibérations en disant :

La concorde a été cimentée dans l'État par le renoncement généreux à la supériorité des suffrages et à toute exemption de contributions... Du centre aux extrémités de la province, l'influence est égale et la représentation uniforme. (Procès-verbal de l'assemblée générale des trois ordres de la province du Dauphiné, tenue dans la ville de Romans, par permission du roi. — Séance du 1er décembre 1788.)

Les états du Languedoc nommèrent, le 18 janvier 1788, une commission extraordinaire de huit membres « pour « l'amélioration de la répartition des vingtièmes, le retran« chement des dépenses jugées les moins nécessaires, et la « plus équitable répartition des contributions publiques ». Cette commission aboutit à cette conclusion que la meilleure réforme des impôts consistait dans la suppression des privilèges. L'assemblée s'associa unanimement à ce vœu, et, le 29 janvier 1789, Mgr l'archevêque de Narbonne, président, ouvrit la séance par cette déclaration solennelle :

C'est avec une vraie satisfaction que je m'acquitte de l'honorable commission dont ont bien voulu me charger les membres des deux ordres réunis de l'église et de la noblesse. L'objet de cette commission est de faire connaître à l'assemblée qu'ils ont formé le vœu personnel d'être associés à toutes les impositions de la province, tant royales que locales, et qu'ils déposent ce vœu dans le sein paternel de Sa Majesté, à l'effet de recevoir son exécution par l'autorisation du souverain et par l'agrément des prochains États généraux du royaume. A quoi tous les membres ont adhéré individuellement et par acclamation. (Procès-verbaux des états du Languedoc, 90e volume in-f°. Séance du 29 janvier 1789.)

La déclaration de l'archevêque de Narbonne fut reproduite sous la forme d'une lettre au roi imprimée et distri-

buée dans toute la province. (Lettre des évêques, barons, vicaires généraux, etc., représentant l'ordre du clergé et de la noblesse de la province du Languedoc.)

Les cahiers, contenant les instructions des députés de la noblesse et du clergé aux États généraux, rédigés en mars et avril 1789, reproduisent d'une manière plus universelle, et, par conséquent, plus significative encore, les manifestations que nous venons de signaler.

Ces cahiers, composés tous à peu près à la même époque, dans chaque bailliage ou sénéchaussée, par la totalité des intéressés réunis en assemblée, au moment où leurs représentants allaient porter l'expression de leurs vœux aux États généraux, contiennent l'attestation d'une frappante unanimité de sentiments. Sans doute quelques-uns, par exception, restent muets sur le sujet qui nous occupe. On s'étonne de les rencontrer au milieu de la foule de tous ceux qui formulent énergiquement l'expression de leur renoncement. A chaque page de ce vaste recueil, la noblesse et le clergé rivalisent pour sacrifier leurs distinctions pécuniaires, leurs privilèges quelconques en matière de taxe, dans les termes les plus généreux :

La noblesse a déclaré qu'elle renonçait à toutes les exemptions dont elle a joui jusqu'à présent sur les contributions, et elle demande à contribuer avec tous les ordres de l'État à toutes les impositions qui seront déterminées. (Cahiers de la noblesse de Bar-sur-Seine.) — Notre noblesse offre de renoncer formellement à toute distinction pécuniaire et elle déclare s'engager à partager avec les deux autres ordres toutes, les impositions présentes et à venir. (Cahiers de doléances de la noblesse de Châlon-sur-Saône.)

Aucune arrière-pensée, aucune réticence n'atténue la sincérité de ces déclarations.

Le clergé ne se considère dans l'État que comme citoyen et enfant de la patrie ; il lui paraît donc juste de subvenir selon ses forces et facultés aux besoins de l'État et de concourir avec tous les autres citoyens à l'extinction de la dette nationale. Il abandonne toutes ses dis-

tinctions pécuniaires. (Cahiers de très respectueuses remontrances, plaintes et doléances du clergé du bailliage de Toul.) — La noblesse ne veut, ni au présent ni pour l'avenir, aucun privilège pécuniaire. (Cahier de doléances et supplications de l'ordre de la noblesse de la Flandre maritime, assemblée à Bailleul.)

Le clergé du bailliage de Caen, voulant partager comme les autres citoyens les charges publiques, consent que l'impôt, sous quelque dénomination qu'il puisse être établi et quel qu'en soit l'objet, pèse désormais également sur tous les citoyens. (Cahier du clergé du bailliage de Caen.)

Le clergé du bailliage de Blois déclare qu'à l'avenir il veut supporter les mêmes impôts que tous les sujets du Roi. (Cahiers de doléances du clergé du bailliage de Blois et de celui secondaire de Romorantin.)

La noblesse du bailliage de Blois se croit obligée de mettre aux pieds de la nation toutes les exemptions pécuniaires dont elle a joui, ou pu jouir jusqu'à présent. (Instructions données par la noblesse du bailliage de Blois à ses députés.)

Que toutes les propriétés foncières soient imposées sans distinction, renonçant pour notre part à toute exemption ou privilège contraires. (Cahier général des doléances, plaintes et remontrances du clergé séculier et régulier du bailliage royal d'Avesnes.)

L'ordre de la noblesse du bailliage de Chartres forme le vœu unanime de voir substituer aux impôts distinctifs des ordres, des subsides communs également répartis sur toutes les propriétés, sans égard à la qualité des citoyens. Il a décidé unanimement d'inviter le clergé à faire le même hommage au bien public, ne doutant pas qu'il n'y adhère avec empressement. (Cahier des pouvoirs et instructions de l'ordre de la noblesse du bailliage de Chartres.) — Le clergé de Chartres, répondant à l'invitation de la noblesse, reconnaît qu'il doit désormais contribuer aux charges de l'État dans la même proportion et de la même manière que les citoyens des deux autres ordres. (Assemblée générale de l'ordre ecclésiastique à Chartres.)

Ces citations, fussent-elles les seules qu'on pût extraire de la collection des cahiers des États généraux, constitueraient déjà, il faut l'avouer, un remarquable indice. Mais, si des provinces de l'Est et du Nord, où nous avons puisé exclusivement jusqu'ici, nous passons au Centre et au Midi, l'expression des mêmes sentiments se retrouve, par une étonnante connexité, formulée dans les mêmes termes :

Les députés s'occuperont à régler les subsides que la noblesse, par un concours généreux, patriotique, fraternel et unanime, s'est déter-

minée à supporter également avec les deux autres ordres de l'État. (Cahier général de l'ordre de la noblesse du Berry, art. 9. — Chambre de la noblesse réunie à Bourges, le 28 mars 1789.) — Le clergé de la sénéchaussée de Toulouse donne pouvoir à ses députés de consentir, en son nom aux États généraux tous les impôts, tant royaux que provinciaux et locaux, comme les autres sujets du Roi, renonçant à tous les privilèges qui ont pour objet des exemptions pécuniaires. (Doléances, remontrances et instructions de la sénéchaussée de Toulouse.) — Le clergé consent à être imposé en raison de ses facultés et dans une juste et exacte proportion avec tous les ordres de citoyens. (Cahier du clergé de la Guyenne.) — Que tous les impôts royaux, provinciaux et locaux soient également supportés et répartis de la même manière sur les citoyens de toutes les classes, et sur toute espèce de biens, notamment sur les biens nobles, sans distinction d'ordres, de privilèges, ni de formes dans les contributions et la répartition. (Mandat et instruction de l'ordre de la noblesse de la sénéchaussée de Beaucaire et de Nismes, à ses députés aux prochains États généraux.)

La chambre charge ses députés de consentir à ce que les biens ecclésiastiques supportent toutes les impositions royales, provinciales et locales proportionnellement, sans exemption pécuniaire quelconque. (Délibération de la chambre du clergé de la sénéchausée de Nismes.)

Le clergé du bailliage de Besançon renonce à tous les privilèges pécuniaires, et demande que, pour l'également de l'imposition, les rôles soient communs aux trois ordres. (Cahier des pouvoirs et instructions donnés aux députés du bailliage de Besançon.)

L'assemblée charge spécialement ses députés de substituer aux impôts qui existent actuellement des subsides qui soient répartis avec égalité entre tous les citoyens de tous les ordres. (Cahier de la noblesse du bailliage de Touraine.)

La noblesse du bailliage veut déclarer avant tout aux États généraux que son intention est que l'impôt soit généralement et également réparti sur tous les individus des trois ordres. (Cahiers, pouvoirs et instructions des députés de l'ordre de la noblesse de Nemours, etc.)

Quel immense travail latent révèle cette explosion universelle ! Une idée commune de sacrifice rassemble les privilégiés épars sur tous les points du territoire, et leur dicte, dans des termes presque partout identiques, la résolution d'abandonner définitivement leurs exemptions pécuniaires. Dès ce moment, la suppression de ces exemptions peut être considérée comme un fait accompli. Les députés de la noblesse et du clergé possèdent, en effet,

des instructions formelles, un mandat impératif, qu'ils doivent remplir par leurs votes, dans le sein des États généraux.

Le discours d'inauguration, prononcé par le roi, le 5 mai 1789, constate expressément cette situation : « Je vois avec sensibilité, dit-il, que ma confiance a déjà été justifiée par « les dispositions que les deux premiers ordres ont mon- « trées à renoncer à leurs privilèges pécuniaires. »

Après le roi, le garde des sceaux, M. de Barentin, insiste plus longuement : « Puisque l'impôt, dit-il, est une dette « commune de tous les citoyens, une espèce de dédomma- « gement et le prix des avantages que la société leur procure, « il est juste que la noblesse et le clergé en partagent le far- « deau. Pénétrés de cette vérité, on les a vus presque dans « tous les bailliages donner avec empressement un témoi- « gnage honorable de leur désintéressement et de leur pa- « triotisme, et il leur tarde de se voir réunis, pour que ces « délibérations, qui jusqu'ici n'ont pu être que partielles, « acquièrent ce degré de généralité, qui, en les consoli- « dant, fixera leur stabilité. » (Discours du garde des sceaux à l'ouverture des États généraux, 5 mai 1789.)

Enfin Necker, directeur général des finances, prenant à son tour la parole, dans la même séance, ne manque pas de signaler un fait qui concorde si bien avec ses propres sentiments : « L'égalité des répartitions entre les contri- « buables, dit-il, est sollicitée depuis longtemps par la « plus nombreuse partie de la nation. Les deux ordres « privilégiés ont déjà fait éclater, de toutes parts, les sen- « timents de justice et d'équité qui les animent, et le pro- « jet qu'ils ont formé de renoncer volontairement aux « avantages pécuniaires dont ils jouissent. » (Rapport de M. le directeur général des finances fait par ordre du roi à la séance d'ouverture des États généraux, 5 mai 1789.)

De ce long exposé se dégage la preuve irréfragable qu'à l'ouverture des États généraux, longtemps même avant ce jour, la suppression des privilèges fiscaux était un fait accompli, dans l'esprit même de ceux qui les détenaient. Les décrets rendus postérieurement par l'assemblée nationale ne créèrent pas, sur ce point, une situation nouvelle; ils sanctionnèrent des principes, adoptés d'avance par tous les ordres, et dont la mise en application devenait inévitable. La loi du 26 septembre 1789 (1), et celle qui suivit la nuit du 4 août (2), répétèrent simplement les formules énoncées et rédigées déjà par les deux ordres privilégiés.

La loi du 1er décembre 1790, sur la contribution foncière, en reproduisit, à son tour, les termes. Son article premier, auquel nous revenons, se rattache donc, par une succession directe, à de nombreux et anciens précédents, et consacre expressément les délibérations des assemblées provinciales, celles des notables de 1787 et 1788, la déclaration des pairs du royaume, les résolutions de la noblesse et du clergé dans les divers conseils provinciaux, enfin les cahiers des bailliages et sénéchaussées rédigés pour les États généraux.

## II

La seconde idée fiscale inscrite dans la loi du 1er décembre 1790 concerne l'incidence de l'impôt sur le *revenu net* des propriétés foncières. L'article précédent contenait déjà

1. Il n'y aura plus qu'un seul et même rôle d'imposition pour tous les contribuables, sans aucune distinction ni pour les personnes ni pour les biens (art. 6 du décret du 26-27 septembre 1789).

2. Les privilèges pécuniaires ou réels en matière de subsides sont abolis à jamais; la perception se fera sur tous les citoyens et sur tous les biens de la même manière et dans la même forme (article 9 du décret des 4, 6, 7, 8 et 11 août 1789).

ces mots : « En raison de leur revenu net » ; l'article 2 complète l'indication en définissant ce qu'il faut entendre par *revenu net*.

« Le revenu net d'une terre est ce qui reste à son pro-
« priétaire, déduction faite, sur le produit brut, des frais de
« culture, semences, récolte et entretien. »

Enfin l'article 3 ajoute : « Le revenu imposable est le re-
« venu net moyen, calculé sur un nombre d'années déter-
« miné. » (Articles 2 et 3 du titre I de la loi du 1er décembre 1790, concernant la contribution foncière (1).

L'honneur d'avoir rédigé ces définitions appartient incontestablement à l'assemblée constituante. Jusqu'alors aucun texte n'avait revêtu cette forme précise et dogmatique. Mais, sans diminuer le mérite de l'assemblée constituante, on peut rechercher dans le passé l'origine très directe des idées relatives au revenu net.

L'école des économistes s'était attachée, avec un soin particulier, à démontrer l'importance de la distinction du produit net et du produit brut de la terre au point de vue fiscal. Cette école exerça, comme on le sait, au XVIIIe siècle, une influence prépondérante dans les questions de finances. Après la chute du système de Law, à la suite des dures leçons qu'infligea sa liquidation désastreuse, la faveur publique sanctionna rapidement une doctrine préconisant la prééminence des biens fonciers sur toutes les autres richesses, déclarant que l'agriculture seule constituait un travail productif, qu'en dehors d'elle tout effort demeurait stérile. A ce sentiment de réaction, se joignit la juste appréciation du désintéressement et de l'ardent amour du bien public dont les physiocrates étaient animés.

1. La loi du 3 frimaire an VII, article 3, reproduit exactement ce texte.

Tous les abus trouvaient en eux de sincères adversaires. Entre leurs mains, les plaintes du public acquéraient une forme scientifique.

Aussi les ouvrages de Quesnay, fondateur et chef de la secte des économistes, obtinrent-ils une vogue considérable, malgré l'obscurité sentencieuse de leur rédaction, qui les rend à peu près illisibles aujourd'hui. Le Tableau économique, par exemple, fut imprimé dans le palais même de Versailles, et le roi Louis XV en tira la première épreuve. Rien n'égale la concision et l'aridité de ce résumé des phénomènes de la distribution des richesses. On l'a défini justement l'arbre généalogique de la circulation, tant il est hérissé d'accolades. Précisément en raison de son obscurité; les disciples de Quesnay s'attachèrent à l'expliquer et à le commenter. Le marquis de Mirabeau, par un excès contraire, le noya dans ses propres développements. Du Pont de Nemours en tira meilleur parti dans le livre de la *Physiocratie*. Enfin l'abbé Baudeau, pour satisfaire à l'engouement universel, le mit à la portée des dames : « Vous me demandez, Madame, une explica-« tion du fameux Tableau économique. Je vais vous la « donner la plus claire qu'il me sera possible. » (Journal *les Éphémérides*, *1770*.)

Quesnay possédait, par sa parole et par ses relations, une autorité infiniment supérieure à celle que ses écrits paraissent justifier. Il savait expliquer, persuader, dominer ses auditeurs ; ses entretiens, beaucoup plus que ses livres, formèrent ses disciples. Il faut ajouter, d'ailleurs, que la science économique ouvrait alors son premier sillon et posait des jalons dans un domaine absolument nouveau. Plus tard, ceux qui n'eurent point à se préoccuper de l'établissement des premiers principes, donneront à leurs idées plus de développements, et plus de souplesse à leur style.

Quoi qu'il en soit, le Tableau économique dégageait, avec un soin particulier, le produit net du produit brut de la terre. Ce produit net de la terre formait le point central du nouveau système ; car, d'après Quesnay, il compose le seul revenu effectif des différentes classes de la société : en dehors de lui, tout travail reste stérile ; la classe des artisans et celle des cultivateurs ne trouvent dans leur métier qu'un salaire et des moyens d'existence ; celle des propriétaires seule recueille un revenu réel, résultant de la puissance créatrice de la terre. « Ce produit net, seul « profit nouveau, revenant tous les ans à la société et « servant à son entretien, est représenté par le loyer des « fermes, par le fermage que l'on paye aux propriétaires « des terres : c'est par les mains de ces derniers (toujours « suivant les anciens économistes) que le revenu annuel « se répand dans toutes les classes de la société. » (J.-B. Say, *Cours d'économie politique,* 2e partie, ch. II.)

La conséquence de cette théorie, au point de vue fiscal, conduit logiquement à faire peser tout le poids de l'impôt sur le produit net de la terre, puisque là seulement existe un revenu réel et disponible. Quesnay en déduit la formule suivante dans ses maximes générales de gouvernement : « que l'impôt soit établi immédiatement sur le « produit net des biens-fonds ». (*Maximes générales, ou gouvernement économique d'un royaume agricole,* par Quesnay.) Turgot, son disciple, développa cette rédaction trop concise. « M. Quesnay », dit-il, dans son plan d'un mémoire sur les impositions, « a, le premier, fixé la juste idée du revenu « en apprenant à distinguer le produit brut du produit « net. Le vrai revenu est la part du propriétaire au delà de « celle du cultivateur. Toute autre idée du revenu est « illusoire. Or, il est évident que c'est ce revenu seul que « l'impôt peut partager. Puisqu'il est une fois démon-

« tré que l'impôt doit respecter la part du cultivateur, il « faut, par une conséquence nécessaire, qu'il soit payé par « le propriétaire. » (Turgot, *Plan d'un mémoire sur les impositions*, 1764.)

L'impôt frappant les seuls biens fonciers; et, dans le produit de ces biens, recherchant uniquement la partie désignée sous le nom de produit net, telle est donc la théorie fiscale des physiocrates. Après Turgot, les commentateurs de Quesnay poursuivent et accentuent cette idée, et elle devient entre leurs mains exclusive et absolue. Un des derniers physiocrates, non moins savant que ses prédécesseurs, mais plus entier en raison de l'habitude de l'école de ne plus rencontrer de contradicteurs, Le Trosne, déduit, dans une série de paragraphes numérotés, les axiomes suivants, indiscutables selon lui, auxquels il attribue une « évidence physique » : « 31° Comme le *produit* « *net* de la culture, qui est la seule partie disponible, ap« partient de droit aux propriétaires, c'est d'eux que le « Souverain doit recevoir la portion nécessaire à la chose « publique. » — « 34° Il n'y a donc d'impôt régulier que « celui qui est assis sur le produit net de la culture, et « exigé des propriétaires. » — « 35° Tout autre impôt est « irrégulier, car il est hors de sa base naturelle », etc. (*L'administration provinciale et la réforme de l'impôt*, Le Trosne, 1788.)

La théorie du *produit net* de la terre, à l'époque de la Révolution, constituait ainsi un sujet traité et approfondi à satiété, depuis 20 ou 25 ans, par les économistes. La formule en figurait déjà dans les actes et dans les délibérations de l'assemblée des notables et des assemblées provinciales. L'assemblée constituante la fixa dans la législation par les articles 2 et 3 de la loi de 1790.

Du reste, il suffit d'examiner, avec quelque attention, le

texte des articles en question pour reconnaître que l'inspiration théorique de l'école a pu seule aveugler leurs rédacteurs au point d'y faire insérer les dispositions suivantes, absolument inexécutables dans la pratique.

La méthode tracée dans les articles 2 et 3 de la loi de 1790, et dans leur commentaire officiel, — l'instruction de l'assemblée nationale, — débute, en effet, par prescrire de déterminer le produit brut de chaque champ, c'est-à-dire d'évaluer la totalité de ses produits directs ou accessoires, vendus, consommés ou conservés. Ce premier travail offrirait déjà de grandes complications, des difficultés presque insurmontables. Mais il faut, ensuite, déduire du revenu brut les frais de culture, semences et entretien. Ici commencent les véritables impossibilités. D'après l'instruction de l'assemblée nationale, « les frais de culture sont très multiples et peu faciles à calculer en détail. On peut seulement dire qu'il faut y comprendre les « objets suivants : l'intérêt de toutes les avances premières « nécessaires pour l'exploitation, l'entretien des bâtiments, « celui des instruments aratoires, tels que charrues, voitures, etc.; l'entretien et l'équipement des animaux qui « servent à la culture; il faut encore déduire les renouvellements d'engrais, le salaire des ouvriers, les salaires « ou bénéfices du cultivateur qui partage et dirige leurs « travaux, etc., etc. » (Instruction de l'assemblée nationale, « décembre 1790.)

De bonne foi, qui dressera une telle statistique ? Pour établir, par exemple, « l'intérêt de toutes les avances premières », il devient indispensable de commencer par évaluer le capital de ces avances, c'est-à-dire d'estimer la valeur des bestiaux, des engrais, des instruments, du fonds de roulement, des terrains, des bâtiments, etc.; puis il faut assigner à cette valeur capitale un taux arbitraire

d'intérêt, compliqué d'un taux supplémentaire afférent à la dépréciation annuelle et au dépérissement des bâtiments, des troupeaux, etc. Quel répartiteur se chargera de cette supputation ? Jusqu'ici nous n'avons encore parlé que des premières lignes du paragraphe relatif aux frais de culture. L'instruction développe une série de prescriptions analogues en ce qui concerne les frais de semences, récolte et entretien ; nous n'en poursuivrons pas la citation.

Le cultivateur le mieux intentionné, prenant la plume pour son propre compte, n'établirait certainement pas un pareil inventaire, pour l'année même la plus récente. Mais ce n'est pas seulement le revenu de la dernière année qu'il s'agit de connaître par les procédés qui viennent d'être indiqués, c'est celui de chacune des quinze années antérieures : « Le revenu imposable de chaque propriété « sera évalué eu égard au produit net moyen pendant une « période de quinze années, sans égard à l'espèce de fruits « dont elle est chargée dans l'année. » (Idem.)

Ainsi, les calculs, jugés impraticables pour une seule année, la plus récente, doivent être repris pour chacune des quinze années antérieures. La mémoire personnelle de l'exploitant le mieux renseigné réussira-t-elle à reconstituer, année par année, les articles de son propre bilan depuis quinze ans ? Dans tous les cas, nul répartiteur ne remplira jamais les colonnes de ce tableau rétrospectif.

Voilà cependant, en résumé, ce que prescrivaient textuellement la loi et les instructions de l'assemblée nationale. La seule conception d'une entreprise aussi invraisemblable prouve bien que l'assemblée, en cette circonstance, fit passer aveuglément dans le corps de ses décrets, la théorie des livres des physiocrates, sans se préoccuper de l'adapter au rôle pratique qu'elle allait avoir à remplir.

L'assemblée cependant avait au bout de sa plume une expression aussi exacte et beaucoup plus appropriée que celle de « produit net ». Ce sont les mots « valeur locative ». La détermination de la valeur locative d'une terre est une estimation habituelle que tous les cultivateurs sont aptes à faire. Elle comprend implicitement la moyenne des années antérieures dans leur plus exacte proportion. Elle résume, dans un seul chiffre, obtenu expérimentalement, le résultat auquel la formule scientifique n'aboutit qu'à la suite de longs détours.

Aussi, l'instruction de l'assemblée nationale, après avoir développé, comme nous venons de le citer, un système conforme aux principes de la loi, y substitua-t-elle, en terminant, la simple appréciation de la valeur locative.

« Il n'est pas nécessaire, dit d'abord l'instruction, de faire « toujours le calcul détaillé et difficile des déductions sur « la récolte de chaque propriété : ce serait une chose im- « praticable, par exemple, que de déterminer ce que les « divers frais d'exploitation peuvent coûter pour chaque ar- « pent en particulier. Mais après avoir fait ce calcul pour « deux ou trois cents arpents, on répartit la somme que « l'on aura trouvée sur chacun de ces arpents. »

Déjà cette première concession atténue les difficultés résultant de l'exécution textuelle de la loi : il suffit maintenant d'opérer *grosso modo* sur 200 ou 300 arpents ; mais bientôt l'instruction arrive au but : « Une « grande connaissance des récoltes que donnent ces terri- « toires, dit-elle en terminant, des avances et des frais « qu'elles exigent, peut suppléer amplement à tous ces cal- « culs, — ainsi que le prouve l'expérience presque toujours « sûre de ceux qui prennent ou donnent à bail des proprié- « tés territoriales. — Il faudra que chaque estimateur se « dise en lui-même : « Si j'étais propriétaire de ce bien, je

« pourrais trouver à l'affermer raisonnablement *tant*. Si j'é-
« tais dans le cas d'en être fermier, je pourrais en rendre
« la somme de..... »

Voilà donc tous les détours compliqués et inutiles du début abandonnés, et la véritable base d'estimation indiquée et nommée « valeur locative », mot que la loi s'abstient de prononcer, le seul cependant qui ait survécu dans la pratique. Toutes les explications antérieures concernant l'établissement du produit brut, les déductions diverses pour aboutir au produit net, etc., demeureront désormais à l'état de souvenir doctrinal. Aucun répartiteur n'a songé, et ne songera jamais, à mettre en action le mécanisme inextricable des articles 2 et 3 de la loi du 1er décembre 1790.

Au sujet de l'article 4, on se souvient avoir vu Necker compter, parmi ses plus importantes réformes, la fixité qu'il donna au contingent de la taille. En 1787, le projet de subvention territoriale soumis à l'assemblée des notables consacra cette conquête, et stipula que la contribution territoriale serait et demeurerait fixée annuellement à une somme déterminée, celle de 80 millions. Tels sont les précédents, développés dans les chapitres antérieurs, dont l'assemblée constituante s'inspira pour inscrire dans la loi de 1790 : « La contribution foncière « sera toujours d'une somme fixe et déterminée annuelle- « ment par chaque législature. » (Article 4.)

L'article 5 adopta expressément le mode de payement en argent. Le débat poursuivi depuis le commencement du siècle entre le payement en argent et le payement en nature, avait été tranché définitivement par l'assemblée des notables de 1787, en faveur du payement en argent. (Édit d'août 1787.) L'assemblée constituante ratifia cette déter-

mination : « Elle sera perçue en argent », dit l'article 5 de la loi du 1er décembre 1790.

Nous verrons bientôt la Convention rétablir le payement en nature.

## III

Les cinq articles qui viennent d'être cités composent les dispositions générales de la loi organique de la contribution foncière.

Le titre II, entrant dans les détails de l'exécution, s'occupe de la confection des états de sections et des matrices des rôles.

Sous l'ancien régime, les assemblées provinciales s'étaient efforcées de remplacer les collecteurs, — c'est-à-dire les contribuables eux-mêmes, chargés tour à tour de la confection des rôles, — par des préposés officiels, véritables fonctionnaires dépendant du gouvernement. Sur beaucoup de points, le changement avait été réalisé à la satisfaction générale, et on devait croire que les États généraux étendraient ce progrès au pays tout entier. Il n'en fut rien cependant. La loi du 1er décembre 1790, que nous examinons, impose de nouveau à des commissions d'habitants de la commune, membres du conseil municipal et autres contribuables, la charge de former les états indicatifs de toutes les propriétés, et d'y inscrire l'évaluation du revenu de chacune d'elles. Elle confie la confection des matrices aux officiers municipaux, la surveillance et l'expédition des rôles aux directoires de districts (1). L'o-

1. Les directoires de district se composaient de particuliers élus pour administrer d'une manière permanente le district, c'est-à-dire l'arrondissement. Ils étaient nommés par leurs collègues du conseil de district. (Loi du 22 janvier 1790.)

pération se trouve ainsi remise tout entière aux contribuables eux-mêmes ou à leurs représentants électifs, comme elle l'était autrefois aux collecteurs. (Titre II, art. 2 et 20.)

Une raison politique, d'un ordre secondaire, entraînait ainsi le législateur vers ce but opposé aux vœux du pays, contrairement aux efforts réalisés par les assemblées provinciales, et aux tendances de tous les esprits réformateurs. L'assemblée nationale avait proclamé, le 14 décembre 1790, dans un décret relatif à la constitution des municipalités, que « la répartition des contributions entre les « citoyens dont la communauté est composée, forme une « fonction essentielle des corps municipaux ». (Article 51 du décret relatif à la constitution des municipalités.) La loi du 22 janvier 1790 répéta que les administrations élues des départements auront pour fonctions : « d'ordon- « ner et de faire faire, suivant les formes qui seront établies, « les rôles d'assiette et de cotisation entre les contribua- « bles de chaque municipalité, de régler et de surveiller « tout ce qui concerne, tant la perception et le versement « du produit de ces contributions, que le service et les fonc- « tions des agents qui en seront chargés ». (Article 1er, section III du décret relatif à la constitution des assemblées administratives.)

D'après ces théories devenues constitutionnelles, le travail de la répartition et de l'assiette des contributions directes appartint intégralement aux pouvoirs locaux. On eût dit qu'aucune expérience antérieure n'avait été faite, et que la Révolution opérait une conquête en restituant aux municipalités le travail de la confection des rôles : c'était de tous points l'inverse ; la véritable conquête eût consisté dans la continuation de l'œuvre de Necker et des assemblées provinciales, c'est-à-dire dans l'attribution à des agents de l'administration centrale d'une tâche re-

connue insupportable pour les contribuables. Mais la loi relative à la contribution foncière s'inclina devant les prescriptions politiques insérées dans la constitution. Nous constaterons plus loin les conséquences funestes de cette condescendance.

Les fonctions des officiers municipaux et des contribuables qui leur étaient adjoints consistaient, d'après le titre II, d'abord dans la formation du cadastre. Le mot *cadastre* est ici tout à fait impropre, car la loi de 1790 n'organisa aucune espèce de cadastre, dans le sens vrai du terme : il importe de remarquer, provisoirement ici, cette lacune considérable, sur laquelle nous reviendrons plus loin, en traitant de la suite donnée à la loi de 1790 sous la Révolution.

L'ancien régime laissait cependant de nombreux et excellents exemples à cet égard. La plupart des orateurs qui participèrent à la discussion de la loi de 1790 rappellent eux-mêmes et décrivent les cadastres exécutés dans un grand nombre de pays d'états. (Vernier, 6 octobre 1790, Montcalm-Gozon, 13 octobre 1790.) « Les départements, dit La « Rochefoucauld, pourront se servir provisoirement de « leur cadastre pour répartir leur part contributive. » (11 octobre 1790.) Les pays de l'ancienne France ainsi désignés comme dotés d'un cadastre se composaient spécialement de la Provence, du Languedoc, de la Bretagne, de la Guyenne, de l'Artois, de la Flandre, de l'Alsace, de la Corse, du Dauphiné. Gaudin, duc de Gaëte, en 1818, fournit les mêmes renseignements : « Les administrations provinciales, ajoute-t-il, « qui n'ont existé qu'un moment avant 1789, avaient égale- « ment fait du cadastre l'objet de leur premier soin. » (*Mémoire sur le cadastre,* par le duc de Gaëte, 1818.)

L'assemblée constituante, à la suite de ces entreprises, n'hésita pas à reconnaître officiellement la nécessité d'un

cadastre général : elle proclama même d'autant plus haut cette nécessité qu'elle devait se contenter, à cet égard, d'une manifestation théorique. Un de ses membres, Ramel Nogaret, eut l'illusion d'affirmer que « peu de projets peu- « vent être d'une exécution plus facile » que celle d'un cadastre général. Il établissait, en imagination, un cadastre dans chaque commune, groupait les allivrements communaux par canton et par département, puis formait avec l'ensemble de ces renseignements un répertoire exact de la fortune territoriale de la France « sur lequel les législa- « teurs feront le partage des sommes à imposer sur les « terres ». (Opinion de Ramel Nogaret sur les impositions, 23 septembre 1790.) Ramel Nogaret, devenu plus tard ministre des finances sous le Directoire, apprit alors, à ses dépens, à tenir compte des obstacles de la pratique.

Le seul cadastre, dont s'occupe la loi de 1790, consiste dans l'établissement de relevés dressés sans arpentage, ni plan, indiquant uniquement la situation et la contenance approximative des propriétés individuelles, avec l'évaluation de leur revenu. Ces relevés ressemblaient de loin à ceux que les assemblées du Berry, de la Haute-Guyenne, de la Champagne et de l'Ile-de-France avaient imaginés. Ils étaient inférieurs à ceux que le Dauphiné, la Bourgogne, l'Alsace, la Flandre, le Languedoc, la Provence, la Guyenne, le Quercy, l'Artois se trouvaient en mesure de dresser au moyen du véritable cadastre exécuté à leurs frais. Le procédé adopté par le titre II de la loi du 1er décembre 1790 pour régler les bases de la répartition n'a donc ni le mérite de la nouveauté, ni même celui de la mise en œuvre intelligente des systèmes déjà expérimentés.

Les officiers municipaux devaient, d'après son texte, dresser d'abord un tableau indicatif du nom des différentes divisions du territoire de la commune. « Ces divisions s'ap-

« pelleront sections dans les villes et dans les campagnes. » Pourquoi prescrire de publier au prône le détail in extenso de cette répartition du territoire en sections ? Il est difficile de le comprendre, car le mode de sectionnement importait fort peu aux contribuables ; les commissaires seuls avaient intérêt à le connaître pour régler l'ordre intérieur de leurs propres travaux. Leur visite commençait par le côté du levant ; de là ils allaient à l'ouest, et faisaient le tour de la section, en terminant par le centre. Ces détails ont été vantés sans beaucoup de réflexion, car ils n'ajoutent rien à la valeur intrinsèque du travail. Au fond, il ne s'agissait que d'une tournée très rapide, et nécessairement superficielle, dans laquelle les renseignements recueillis ne possédaient qu'une autorité très contestable. Aussi, ce relevé des commissaires une fois terminé, devenait-il nécessaire de demander, à nouveau, à tous les propriétaires la déclaration de la nature et de la contenance de leurs différentes propriétés. Ces déclarations, survenant après les opérations précédentes, ne pouvaient plus être utilisées qu'à titre de contrôle. Et rien n'était plus compliqué que ce contrôle à établir entre les renseignements relevés sur le terrain, dans l'ordre des sections, et les énonciations fournies en bloc par les propriétaires, sur une seule liste, sans indication de section. L'instruction rédigée par l'assemblée nationale entre dans les plus minutieuses recommandations, au sujet du rapprochement de ces éléments, et ordonne la confection de tout un système de fiches et de feuilles de renvoi, afin de retrouver les biens que le même contribuable possède dans plusieurs sections.

Le travail, arrivé à ce point, ne fournissait encore que l'indication de la nature et de la contenance des propriétés comprises dans le périmètre de chacune des sections. Si,

au moins, ces premiers documents avaient présenté une exactitude absolue, ils eussent pu servir de base aux opérations à venir.

Mais l'exactitude obtenue ne dépassait pas, comme nous l'avons dit, celle que des déclarations intéressées et des redressements approximatifs pouvaient fournir (1).

Restait la partie la plus délicate : l'évaluation des revenus des propriétés individuelles. A qui la loi de 1790 confie-t-elle cette tâche? Toujours à ces mêmes officiers municipaux, assistés de quelques contribuables, que nous avons vus opérer jusqu'ici. Eux seuls,encore,sont chargés du soin de procéder aux évaluations. L'article 5 du titre II leur prescrit textuellement d'agir « en leur âme et conscience ». L'instruction ajoute : « Cette opération exige, de « la part de ceux que la confiance de leurs concitoyens en « aura chargés,un désintéressement et une impartialité qui « leur fassent en quelque sorte méconnaître quel est le « possesseur de la propriété dont ils évaluent le revenu. »

Le ton de ces recommandations indique quel libre champ se trouve ouvert à l'arbitraire des évaluations. La puissance de la loi est bien compromise lorsqu'elle s'adresse, sans autre recours, aux sentiments intimes des agents d'exécution. Les anciens collecteurs, aussi, devaient asseoir les cotes « en leur âme et conscience », et l'on a vu quel compte ils tenaient de cette prescription morale. L'assemblée nationale, à l'exemple de l'ancien code des

1. Le ministre des finances Gaudin rappelle, à ce sujet, dans ses mémoires, qu'en 1817, la confection du cadastre, dans un seul canton de Seine-et-Oise (d'après les déclarations du M^is^ de Bizemont, député), fit retrouver 2.570 hectares, *qui n'avaient pas été imposés depuis vingt ans*. Ces découvertes, dit Gaudin, se multiplient chaque année dans les cantons soumis au cadastre, et prouveraient, *s'il en était encore besoin*, à quel point *les opérations de 1790* avaient été défectueuses sous le rapport des contenances, *indépendamment de tous les vices qui s'étaient glissés dans les évaluations*. (*Mémoires* du duc de Gaëte, 1824.)

tailles, essaye d'intimider les assesseurs de l'impôt, en édictant contre eux, en cas de retard ou de négligence, des pénalités exorbitantes.

« Faute d'avoir satisfait », est-il dit dans l'instruction du 1er décembre 1790, « à l'obligation qui leur était imposée « (celle de la rédaction de la matrice des rôles) les officiers « municipaux seront personnellement garants et responsa- « bles des retards du recouvrement. En conséquence, à l'ex- « piration du délai de quinze jours, le receveur aura à décer- « ner *sa contrainte solidaire* contre les officiers municipaux « en retard pour le payement des premiers quartiers assi- « gnés par le mandement. » (Instruction de l'assemblée nationale sur la contribution foncière, 1790.)

Ainsi, la contrainte solidaire, abolie, si l'on s'en souvient, par un édit rendu sous l'administration de Turgot, le 3 janvier 1775 (2), reparaissait, en 1790, dans l'instruction de l'assemblée nationale pour épouvanter les commissaires répartiteurs.

En rompant ici avec la suite des progrès accomplis par l'ancien régime, la loi de 1790 perd son point d'appui habituel. Elle ne parvient à créer qu'un système sans consistance, dont l'analyse démontre, à première vue, les défectuosités.

Nous constaterons cependant, en 1791, au chapitre des impôts directs sous la Révolution, quelques perfectionnements sérieux, bientôt emportés par les troubles politiques.

La loi de 1790, après avoir déterminé d'une manière générale le mode d'évaluation du revenu foncier, trace les règles particulières applicables à diverses natures de propriété. Une partie du titre II et le titre III tout entier sont consacrés à cet objet. Il s'agit des déductions afférentes

2. Voir page 52.

au revenu des maisons, fabriques, manufactures, etc., allouées en raison du dépérissement des bâtiments; puis de l'estimation des mines, des carrières, des bois, des jardins, etc.; enfin des exemptions, motivées sur les intérêts de l'agriculture, accordées aux marais desséchés, aux plantations nouvelles de vignes, de bois, d'arbres fruitiers, aux friches mises en culture, etc. Ici reparaît le bon sens pratique de l'assemblée, temporairement voilé par la politique, dans le titre précédent.

Rien n'est plus rationnel que d'atténuer le revenu imposable des propriétés bâties, en considération de leur dépréciation annuelle. Ainsi, la loi de 1790 évalue à un quart du revenu la somme représentant le dépérissement, les frais d'entretien et de réparation des maisons d'habitation (art. 10); à l'égard des fabriques et usines cette proportion s'élève au tiers (art. 14). Les maisons inhabitées ne sont cotisées qu'à raison du terrain qu'elles occupent, évalué sur le pied des meilleures terres labourables (art. 12); les mines et les carrières sont estimées pour leur superficie seulement, etc., (art. 15, 16, 17 et 18).

Une grande partie de ces excellentes dispositions figurait déjà dans les règlements de l'ancien régime. Le règlement voté le 6 novembre 1783 par l'assemblée provinciale du Berry, contient en germe tout ce que la loi de 1790 a développé. Une déduction de 1/10 s'y trouvait stipulée à l'égard des bâtiments, afin de tenir compte de leur dépérissement annuel : la loi de 1790 éleva ce taux de 1/10 à 1/4. En ce qui concerne les moulins et usines, la déduction atteignait 1/3 dans le règlement du Berry. Dans celui de la généralité de Paris, rendu le 23 avril 1778, elle ne dépassait pas 1/4. (Déclaration du 23 avril 1778, 2e partie, art. 7.) C'est le taux d'un tiers, adopté par le Berry, que l'assemblée constituante choisit.

L'édit de subvention territoriale du mois d'août 1787, voté par les notables, taxait les parcs et jardins eu égard à l'étendue du terrain qu'ils occupent, « lequel sera réputé de la « meilleure qualité des terres de la paroisse ». (Édit d'août 1787, art. 8.) La loi de 1790 reproduit cette disposition : « Les terrains enlevés à la culture pour le pur agrément « seront évalués au taux des meilleures terres labourables « de la communauté. » (Art. 17.)

L'édit d'août 1787 imposait les bois aux époques de leur coupe (art. 9). La loi de 1790 modifie ce point et cotise les bois d'après la valeur moyenne annuelle des coupes (art.8) ; c'est à peu près le seul changement que la nouvelle législation apporte à l'ancienne.

Quant aux encouragements accordés par la loi de 1790 aux améliorations agricoles, ils consistent dans l'exemption, pendant un délai déterminé, de toute augmentation d'impôt en faveur des terrains transformés d'une manière utile à l'intérêt public. La cotisation des marais désséchés « ne pourra être augmentée pendant les 25 premières an- « nées après leur desséchement ».(Loi du 1er décembre 1790, titre III, art. 5) ; celle des terres en friche plantées ou semées en bois ne pourra de même être augmentée « pendant « les 30 premières années de semis ou de plantation ». (Art. 7.) A l'égard des plantations effectuées en vignes, mûriers et autres arbres fruitiers, le *statu quo* durera 20 ans (art. 8), etc.

Sous l'ancien régime, les transformations utiles à l'agriculture recevaient des encouragements analogues. Le desséchement des marais et palus procurait à leurs propriétaires vingt années d'exemption de toutes tailles, dîmes et impositions. (Déclaration royale du 14 juin 1764.) Tous ceux qui entreprenaient le défrichement des terres incultes avaient droit à quinze années d'exemption de

tailles et autres impositions. (Déclaration royale du 13 août 1766.) Les terrains réputés incultes, d'après la définition de la déclaration du 13 août 1766, sont ceux que, depuis 40 ans, la notoriété publique désigne comme n'ayant donné aucune récolte. La loi de 1790 détermine, de même, le délai nécessaire pour qu'une terre obtienne la qualification de terre vague, vaine ou en friche : seulement elle réduit ce délai de 40 à 25 ans. (Art. 6, 7 et 8 du titre III de la loi du 1er déc. 1790.) Les propriétaires de marais desséchés, de friches mises en culture, ne peuvent jouir des avantages indiqués précédemment, qu'en fournissant des justifications à peu près identiques dans les deux législations. En 1766, comme en 1790, une déclaration du propriétaire doit précéder l'entreprise des défrichements ou dessèchements ; la municipalité reçoit cette déclaration, et a mission de la contrôler. (Déclaration du 13 août 1766, et titre III, art. 11 et 12 de la loi de 1790.)

La seule différence importante entre la réglementation de l'ancien régime et celle de l'assemblée constituante consiste en ceci : Autrefois l'exemption était complète, tandis que le nouveau code maintient, en tous cas, le principe d'une imposition, si minime qu'elle soit. Dans la pratique, la distinction paraît insignifiante ; mais l'assemblée constituante tenait, avec raison, à proclamer, comme un dogme sans exception, l'universalité de l'imposition de toutes les parcelles. « Il n'y a pas un pouce de terre dans le royaume « qui ne doive être imposé. » (Discours de Martineau, séance du 4 novembre 1790.)

## IV

Le titre IV intitulé « Des demandes en décharge » ne comprend que des dispositions provisoires, suivant l'aveu

même de l'instruction explicative. C'est dans un décret subséquent, du 10 avril 1791, destiné à fixer le contingent de la contribution foncière pour l'année 1791, que se trouve insérée la réglementation essentielle en cette matière. Voici les termes de ce décret :

Tout contribuable qui justifierait avoir été cotisé à une somme plus forte que le sixième de son revenu net foncier à raison du principal de la contribution foncière, aura droit à une réduction, en se conformant aux règles qui ont été ou qui seront prescrites. (Art. 3 du décret des 16 et 17 mars-10 avril 1791.)

Un maximum, celui du sixième du revenu net, limite donc le taux de l'impôt sur chaque propriété : dès qu'un contribuable se trouve en mesure de prouver que le principal de son imposition dépasse le sixième de son revenu net foncier, il peut obtenir décharge de l'excédent. L'impôt, de ce fait, prend à la fois le caractère de quotité et de répartition. Nous avons déjà vu les assemblées provinciales organiser ce système de péréquation. Le procédé introduit dans le Berry, à l'exemple de la Haute-Guyenne, et propagé dans beaucoup d'autres généralités, consistait, on s'en souvient, à composer par des épreuves, dans quelques communautés, un taux moyen d'imposition, et à ramener successivement au niveau de ce taux moyen toutes les impositions de la province.

L'assemblée constituante continua ces perfectionnements : « Il a été nécessaire, dit le rapporteur de la loi de « 1790, de chercher un moyen d'empêcher les erreurs un « peu considérables, que l'ignorance et quelquefois la pas- « sion des répartiteurs pouvaient leur faire commettre, et « votre comité croit l'avoir trouvé dans la détermination « d'une quotité du produit net, au delà de laquelle aucune « propriété ne puisse être taxée. » (Rapport du comité de

« l'imposition sur la contribution foncière, 11 septem-
« bre 1790.)

Le comité croit avoir *trouvé* ce qu'il n'a fait qu'emprunter aux travaux de ses prédécesseurs. Le système du Berry, tel que nous l'avons décrit en détail (1), paraît même supérieur, dans beaucoup de ses parties, à celui que l'assemblée constituante réédita (2).

La loi du 10 avril 1791 compose son taux moyen, non plus d'après les expériences faites dans diverses localités prises pour types, mais le fixe arbitrairement à un sixième du revenu net. Dans sa pensée, cette proportion doit, comme le voulaient les assemblées provinciales, s'abaisser successivement d'année en année. « Si la contribution, que vous éta-
« blirez, devait être, pour 1791, estimée au cinquième du
« revenu net (c'est le 6e qui fut adopté comme taux de
« début et non le 5e), peut-être, vraisemblablement, avant
« trois ans, la même somme de contribution ne serait plus
« que du sixième, et, avant six, que du septième de ce même
« revenu net. Il est donc raisonnable que, chaque an-
« née, le législateur revoie et déclare cette proportion, dont
« la baisse lui sera indiquée par le silence des réclama-
« tions. » (Rapport déjà cité de La Rochefoucauld.)

Les événements révolutionnaires suspendirent, comme on le verra, l'exécution de ce système de péréquation, qui disparut bientôt du texte de nos lois.

Nous arrivons au dernier titre de la loi du 1er décembre 1790 consacré à la « Perception et au recouvrement de la « contribution foncière ».

1. Voir pages 85 et 86.

2. Les lois de décembre 1790 et avril 1791 n'imposaient pas aux réclamants l'obligation de l'arpentage. Cette omission a été réparée par les décrets des 28 août et 23 septembre 1791.

La perception de la taille appartenait autrefois aux collecteurs. Ceux-ci, après avoir confectionné la matrice, recouvraient les cotes individuelles qu'ils avaient déterminées. L'article 1er du titre V de la loi de 1790 décida que, désormais, la perception sera confiée, par voie d'adjudication, dans chaque municipalité au soumissionnaire qui offrira de l'opérer au plus bas prix : « Vous ne conserverez sûre- « ment pas la collecte forcée, dit le rapport de La Roche- « foucauld, source de malheurs et de vexations. Plusieurs « provinces, régies par des états ou des administrateurs « éclairés, avaient vu cette forme vicieuse de recouvrement « abolie, mais c'est à vous qu'il appartient de la détruire « entièrement. » En parlant de détruire entièrement la collecte, La Rochefoucauld n'a en vue que la partie des attributions des anciens collecteurs relative au recouvrement, puisqu'il a continué de confier l'autre partie, celle de la confection des matrices, aux officiers municipaux et aux habitants de la commune. Il rappelle qu'en effet plusieurs provinces ont déjà déchargé les contribuables de la tâche onéreuse de percevoir eux-mêmes l'impôt : c'est ce que nous avons exposé précédemment (1).

Le système d'adjudication, que l'assemblée constituante substitue à l'ancienne collecte, ne réalisait certainement pas la perfection. On peut même s'étonner de voir une assemblée de la Révolution adopter un procédé qui se rapproche tellement de la mise en ferme de l'impôt. Mais, dans cette circonstance, comme dans beaucoup d'autres, la Constituante se borna à utiliser les éléments existants. Encore ne choisit-elle pas les meilleurs exemples : car, si plusieurs provinces, à l'ouverture de la Révolution, s'en tenaient encore au système imparfait de la mise en adju-

1. Voir pages 97 et suivantes.

dication des recouvrements, beaucoup d'autres, comme nous l'avons vu, après la suppression de la collecte, avaient directement chargé des préposés spéciaux, à traitement fixe, de percevoir l'impôt dans plusieurs communes simultanément. C'étaient de véritables fonctionnaires, des percepteurs tels qu'ils furent créés, longtemps après, sous le Consulat.

Les poursuites contre les contribuables en retard forment le dernier sujet dont s'occupe la loi de 1790. Nous avons dit quelles doléances inspirèrent aux assemblées provinciales les abus pratiqués dans cette partie du service, sous l'ancien régime. Cependant, malgré la vivacité de leurs plaintes et de leurs récriminations, ces assemblées, jusqu'au moment de la Révolution, ne parvinrent qu'à pallier le mal. Telle était la conclusion de notre exposé de de leurs travaux (1).

La rédaction de la loi de 1790 se ressent, d'une manière très significative, de cette lacune existant dans les précédents.

Pour activer les recouvrements, elle imagina de faire payer, à partir de l'ouverture de chaque trimestre, un intérêt à tout contribuable en retard. Les percepteurs durent ouvrir un compte courant de banque à chaque contribuable, aux taux de 6 p. 100 l'an, pendant les quatre premiers mois, de 5 p. 100 dans les 4 mois suivants, de 4 p. 100 dans les quatre derniers. (Art. 6 et 7 du titre V de la loi du 1er décembre 1790.)

Voilà une innovation toute personnelle. Cette prescription, en effet, ne se retrouve dans aucune réglementation antérieure, et, certes, personne ne voudra disputer l'honneur de l'invention à l'assemblée constituante. Il est inu-

1. Voir page 106.

tile d'insister sur cet étrange procédé, dont l'existence passagère est totalement oubliée aujourd'hui.

La seconde innovation spéciale à la loi de 1790, tout aussi malencontreuse que la première, consistait dans la suppression des contraintes, et dans leur remplacement par la saisie immédiate des fruits et loyers (art. 9). La contrainte n'est plus aujourd'hui qu'une formalité de procédure, tendant à autoriser d'une manière générale l'exercice des poursuites. Dans le style de 1790, le mot signifiait l'ensemble des poursuites antérieures à la saisie, principalement le logement des garnisaires. Ainsi définies, les contraintes avaient, sans doute, donné lieu autrefois à beaucoup d'abus. Mais c'était créer un abus bien plus certain que de supprimer, purement et simplement, ce moyen préalable de coercition, et de placer, dès lors, les contribuables, sans avertissement, sous le coup d'une saisie immédiate.

Le véritable progrès, celui que les assemblées provinciales entrevirent et que les gouvernements réguliers réaliseront plus tard, consistait, au contraire, à étendre et à multiplier l'usage des contraintes, en les réglementant, et à retarder par là, le plus possible, la nécessité extrême des saisies. Mais les lois révolutionnaires, ne trouvant plus ici leur guide habituel, se jetèrent, sans suffisamment réfléchir, dans l'innovation. D'ailleurs, on aimait alors à répéter que l'impôt, depuis l'avènement de la liberté, serait payé spontanément, avec enthousiasme même, par les citoyens patriotes; la stipulation d'un intérêt de retard, disait-on, suffirait pour presser les négligents, et la menace de la saisié effrayerait les aristocrates récalcitrants. « Vous « devez bannir la contrainte, dit le rapport de La Rochefou- « cauld, et lui substituer un moyen plus doux et plus con- « forme à la nature de la contribution foncière. Ce moyen

« est la saisie des fruits, par laquelle le contribuable, acquitté « de son débet, ne verra plus sa demeure troublée par une « armée aux ordres des percepteurs. » (Rapport déja cité de La Rochefoucauld.)

Le rapporteur de l'assemblée constituante pense naïvement améliorer la situation des contribuables, en permettant la saisie immédiate des récoltes ! Ce procédé violent d'exécution prend, dans sa bouche, le nom de « moyen plus « doux ». Il se complaît à décrire l'heureuse situation du propriétaire, qui se trouvera « libéré de son débet » presque à son insu, par un prélèvement en nature opéré sur sa récolte. Les choses ne se passent pas dans la vie comme dans une idylle : rien n'est plus dur, rien n'est plus vexatoire que l'enlèvement des biens personnels, que la saisie et la vente forcée. Les contraintes avaient été instituées, et ont été rétablies précisément en vue de permettre au contribuable d'échapper, par un suprême effort, au coup fatal de la prise de possession, par des mains étrangères, des choses qui lui appartiennent : c'est l'acte de rigueur le plus redoutable de tous, et non pas le plus doux.

Le législateur de 1790, puisqu'il ne se trouvait pas préparé à traiter la question, aurait mieux fait de passer immédiatement au dernier article du titre V, qui charge une loi ultérieure de réglementer la forme des saisies (article 21).

Cette loi ultérieure fut-elle la loi du 2 octobre 1791 ? Il faut bien l'admettre, à défaut d'autres : cependant comment attribuer le caractère d'une réglementation générale des poursuites aux prescriptions dépourvues de méthode renfermées dans ce document. La loi du 2 octobre 1791 détermine spécialement les obligations des porteurs de contraintes chargés de procéder aux saisies. Les règles qu'elle

édicte ne font que reproduire, comme on va en juger, celles de l'ancien régime.

Les assemblées provinciales avaient, on s'en souvient, voulu délivrer le contribuable de l'intervention des huissiers ; et, en effet, malgré les privilèges que d'anciens édits lui accordaient, l'huissier se trouvait, au moment de la Révolution, à peu près exclu de toute ingérence dans les poursuites. La loi du 2 octobre 1791 confirma cette salutaire transformation et lui donna une portée générale et définitive. « Les porteurs de contraintes, dit-elle, feront seuls « les fonctions d'huissier pour les contributions. » (Art. 17.)

Cette formule résumait très exactement les résultats accomplis de 1777 à 1789, dans chaque circonscription locale. Elle subsiste encore, telle quelle, aujourd'hui, sauf le mot « *seuls* », qui a cessé plus tard de figurer dans le texte (1).

La loi nouvelle de 1791 stipule, ensuite, que les officiers municipaux contrôleront les opérations des porteurs de contraintes, en constatant le moment de leur arrivée, celui de leur départ dans chaque commune (art. 19), et en recueillant les plaintes dont ils sont l'objet (art. 24). En outre, le montant des frais arrêté par l'autorité administrative (art. 20) doit être acquitté par les contribuables entre les mains des percepteurs exclusivement (art. 21). Tous ces détails sont textuellement analysés plus haut dans le corps des règlements de la Haute-Guyenne, du Berry, etc. Ils constituent de sages précautions, utiles à reproduire, sans cependant posséder, en aucune façon, comme nous l'avons dit, le caractère d'une réforme aussi profonde qu'il était urgent de l'accomplir.

1. Certains cas exceptionnels ont paru, depuis, comporter le ministère des huissiers, ou celui des commissaires-priseurs, en remplacement des porteurs de contraintes.

De même, la loi de 1791 définissait avec soin tous les objets de première nécessité dont la saisie est interdite : « Ne pour-« ront être saisis pour contributions arriérées, les lits,... « pain et pot-au-feu, les portes, fenêtres, les animaux « de trait servant au labourage, les outils et métiers à tra-« vailler, etc. » (Art.16.) L'ancien code des tailles défendait également « de faire aucune exécution sur le pain, le lit, les « chevaux et autres bêtes de labour, ustensiles et outils de « manœuvres, comme aussi d'arracher les portes et fe-« nêtres ». (Édit du 8 avril 1634.)

L'étendue des lacunes communes à l'œuvre de l'ancien régime et à celle de la Révolution en matière de poursuites, apparaîtra, du reste, plus clairement dans un prochain chapitre, où nous prendrons pour terme de comparaison les règlements actuellement en vigueur.

La Révolution, faute de matériaux antérieurs, ne réglementa pas plus la question des privilèges du Trésor sur les biens des contribuables, que celle des poursuites. Dans la législation de l'ancien régime, la déclaration du 22 août 1665 peut seule, à la rigueur, être citée comme mentionnant une préférence en faveur du Trésor public dans la répartition du produit des saisies. Encore ne fait-elle passer cette préférence (dont elle parle incidemment), qu'après le fermage des propriétaires. Quelques auteurs (*Dictionnaire de Denisart*) s'appuient encore sur les arrêts rendus par la cour des aides de Paris, le 6 avril et le 6 août 1728, à l'occasion de procès spéciaux, lesquels n'établissent pas mieux que la déclaration de 1665 la nature et l'étendue des privilèges du Trésor. Beaucoup d'ouvrages même, notamment le *Dictionnaire d'encyclopédie méthodique*, omettent complètement de relater l'existence de ces privilèges, tant elle demeurait incertaine.

Sous Louis XVI, ce point continua de rester dans l'oubli comme autrefois : nul rapport, nul compte rendu, ne s'occupa des privilèges du Trésor pour le recouvrement des contributions, bien que la matière des impôts fixât alors vivement l'attention.

L'assemblée constituante, ainsi dépourvue de précédents, n'essaya même pas de combler la lacune de l'ancien régime. La loi du 1er décembre 1790 demeure absolument muette sur ce point. Celle du 11 brumaire an VII (1er nov. 1798) relative au régime hypothécaire, commence seulement à mentionner le privilège du Trésor public sur les immeubles, pour la contribution foncière (art. 11); mais il ne s'agit encore que des privilèges existants sur le produit de la *vente* des immeubles, cas exceptionnel, abrogé aujourd'hui.

C'est en 1808 qu'intervint pour la première fois une loi constitutive déterminant les privilèges du Trésor public sur les biens des contribuables. Il suffit de lire les articles de cette loi pour comprendre l'importance des réformes négligées jusque-là. Les droits du Trésor s'exercent avant tous autres, « sur les récoltes, fruits, loyers et revenus des im- « meubles sujets à cette contribution », lorsqu'il s'agit de la contribution foncière. A l'égard de la contribution mobilière, des portes et fenêtres et des patentes, « sur tous les meu- « bles et autres effets mobiliers appartenant aux redevables, « en quelque lieu qu'ils se trouvent ». (Loi du 22 novembre 1808, art. 1.) Dans l'un et l'autre cas, les contributions de l'année échue et celles de l'année courante sont seules privilégiées. En dehors de ces circonstances bien définies, le Trésor ne prend part à la distribution des deniers que comme un créancier ordinaire. Les percepteurs connurent, dès lors, la limite dans laquelle leur responsabilité pouvait se concilier avec les ménagements dus aux contribuables ; ils surent que le payement des contributions de l'année courante et

de l'année échue ne se trouvait exposé à aucun risque sérieux, tant que les récoltes, les fruits, fermages ou les meubles existaient, en valeur suffisante, pour en répondre. Au delà de ces limites, seulement, les précautions devenaient urgentes. Le rapporteur de la loi de 1808 fit ressortir tous ces avantages, en exprimant le regret que jusqu'alors « *les lois qui ont établi les nouvelles contributions* « *ne se soient pas occupées des privilèges* ». (Rapport de Jaubert, conseiller d'État, au corps législatif, 3 novembre 1808.)

Nous avons, par exception, dans ce dernier exemple, dépassé le cadre du présent chapitre, afin de mieux mettre en lumière la conclusion générale qui s'en dégage : l'assemblée constituante sut admirablement grouper et façonner les matériaux préparés par l'ancien régime ; mais son génie disparaît, son édifice reste inachevé toutes les fois que les précédents lui font défaut. Cette réflexion sert de résumé à l'examen que nous terminons des diverses parties de la loi du 1er décembre 1790 sur la contribution foncière.

La loi de 1790 fixe et résume, en bien comme en mal, la situation existante à l'époque de la Révolution. Elle reproduit fidèlement les progrès accomplis pendant les quinze années antérieures, et les grave avec plus de relief que n'avaient pu le faire les premières tentatives de Turgot et de Necker. Elle réimprime, d'une manière non moins saisissante, les imperfections et les lacunes, que les réformateurs de l'ancien régime avaient omis jusque-là de corriger. A chacune de ses différentes faces correspond le reflet, très nettement accusé, des institutions de l'ancien régime.

Tout en s'étayant sur le passé, elle possède, sans doute, un caractère personnel. La savante coordination des matières groupées sous l'inspiration de principes généraux,

l'exactitude de la rédaction et la justesse des expressions contrastant avec le style indécis des édits antérieurs, les additions et les perfectionnements apportés à chaque ligne des textes anciens, constituent, d'une manière incontestable, son œuvre propre. Ailleurs, la politique révolutionnaire posa malencontreusement aussi son cachet, très reconnaissable, sur diverses parties de la loi.

Mais, dans son ensemble, dans ses dispositions essentielles, la loi de 1790, comme nous l'avons dit, se rattache par des liens continus et manifestes au passé. Ce n'est pas diminuer son mérite que de la juger ainsi. On ne crée qu'en perfectionnant : rien ne sort, à proprement parler, du néant. Loin donc de chercher à dissimuler les emprunts que l'assemblée constituante fit aux régimes antérieurs, il faut la féliciter d'avoir eu la sagesse de prolonger l'ère de progrès qu'elle trouvait ouverte. Dans cette voie, si des événements révolutionnaires n'avaient pas bouleversé la société, elle serait parvenue à achever la transformation administrative du pays, transformation nécessaire à son salut, qu'entrevoyaient les grands esprits de la fin du dix-huitième siècle.

---

# CHAPITRE VI

## LA CONTRIBUTION FONCIÈRE SOUS LA RÉVOLUTION, ET APRÈS ELLE

I. Les rôles confiés aux officiers municipaux ne sont pas dressés, et par conséquent pas perçus pendant la Révolution. — Immenses retards. — Le Consulat crée l'administration des contributions directes. — Système actuel. — II. Arbitraire des poursuites sous la Convention : contraintes solidaires. — Arrêté de 1800. — Esprit des règlements modernes. — III. Impot en nature. — Dubois Crancé le fait adopter à la Convention. — Insuccès de l'expérience pendant deux ans. — Le Directoire revient à l'impot en argent. — IV. Cadastre. — Décret improvisé par la Convention. — Son inanité. — Entreprise sérieuse en l'an X. — Organisation de 1807. — V. Répartition des contingents entre les départements. — Vices originels. — Plaintes continues. — Ramel et Gaudin. — Opération de 1821. — Enquêtes de 1851 et 1879. — VI. Taux moyen maximum : sixième du revenu. — Cette sage limitation tombe en désuétude. — Bons effets qu'elle aurait pu produire. — VII. Loi du 3 frimaire an VII. — Elle codifie et perfectionne les règlements antérieurs. — Résumé.

### I

La loi de 1790 avait persisté à confier, pour des motifs politiques, la confection des matrices des rôles aux contribuables, dans la personne des officiers municipaux. La constitution du 14 septembre 1791, et, après elle, la constitution du 24 juillet 1793 ne manquèrent pas de répéter solennellement les faux principes politiques inscrits, à ce sujet, dans les lois précédentes de 1789 et 1790. « Tous « les citoyens, disent ces constitutions, ont le droit de

« concourir à l'établissement des contributions, d'en sur-
« veiller l'emploi, et de s'en faire rendre compte. »

La formule était absolument creuse : dire que chaque citoyen a le droit de fixer le montant de l'impôt, d'en surveiller l'emploi et de s'en faire rendre compte, c'est donner au public un pouvoir absurde, c'est énoncer, comme on s'y complaisait à cette époque, des idées vides de sens et irréalisables. De telles idées peuvent cependant causer beaucoup de mal, comme nous allons le voir.

Elles aboutirent, en effet, à cette conséquence d'écarter complètement l'intervention du gouvernement en matière de contributions directes, et de lui substituer celle des pouvoirs locaux, seuls chargés de diriger et de confectionner le travail. Pendant toute la période révolutionnaire jusqu'au Consulat, les pouvoirs locaux furent exclusivement investis du droit de former les matrices, de confectionner les rôles, de procéder à leur expédition et d'organiser la perception par voie d'adjudication. On pourrait, à la rigueur, se passer des preuves que nous allons donner, pour affirmer qu'entre de telles mains, si peu faites pour manier un impôt général, les rentrées se trouvèrent compromises de la manière la plus grave.

Aujourd'hui, nous voyons, dès le début de l'année, les rôles publiés et mis en recouvrement, les avertissements notifiés et les percepteurs en tournée ; nous n'imaginons pas qu'il ait pu en être autrement et nous reportons l'honneur de cette exactitude à la loi du 1er décembre 1790, constitutive de la contribution foncière. Comment supposer, en effet, que l'assemblée nationale, après avoir décrété une loi d'impôt, savante, détaillée, indiquant la nature des biens à imposer, les modes divers de cotisation, les cas d'exemption, de décharge, etc., ait eu assez d'aveuglement pour laisser ces excellentes dispositions à l'état de lettre

morte? Comment croire qu'un seul article ait suffi pour tenir tous les autres en échec, pendant près de dix ans, et que les pouvoirs publics aient vu, sans y porter remède, la confection des matrices retardée, les rôles cesser d'être expédiés en temps opportun, les receveurs, enfin, privés des moyens d'opérer les recouvrements?

Tel fut cependant le sort de la loi du 1er décembre 1790, durant le cours de la période révolutionnaire : l'obstination d'en confier l'application aux pouvoirs locaux frappa de stérilité toutes ses dispositions.

Dès les premiers essais, on s'étonna de reconnaître que l'institution ne fonctionnait pas. « Nous avions pensé que « les impositions directes seraient beaucoup plus tôt ré« parties entre les départements, que les rôles seraient in« cessamment faits, mis en recouvrement, et les recettes « généralement établies. Vous savez à quel point nous « sommes éloignés encore de cette heureuse position. »

C'est le 22 mai 1791, c'est-à-dire six mois après la promulgation de la loi constitutive de la contribution foncière, que le comité des finances de l'assemblée s'exprime ainsi. (Rapport de Montesquiou, 22 mai 1791.) Le déficit qui se produit déjà sur les contributions directes est comblé au moyen des ressources de la caisse de l'extraordinaire. A la fin de l'année 1790, le gouvernement publie le « tableau de sa correspondance avec les départements », afin de bien faire ressortir que la responsabilité des retards incombe aux pouvoirs locaux, et que lui-même a épuisé, en vain, la voie des rappels et des injonctions. La première colonne de cette publication officielle contient l'énumération des lettres écrites par l'administration centrale pour presser les autorités locales de terminer en temps utile la confection des rôles; la seconde colonne indique la suite donnée à ces recommandations, et les réponses obtenues.

Voici divers échantillons des renseignements inscrits dans les cadres de ce tableau.

Côtes-du-Nord. — Même demande réitérée deux fois d'une manière pressante. — N'a absolument fait aucune réponse.

Bouches-du-Rhône. — Même demande renouvelée deux fois de la manière la plus pressante. — N'a encore fait aucune réponse.

Isère. — Même demande réitérée deux fois. — N'a encore rien fourni.

Haute-Vienne. — Même demande réitérée deux fois avec instance. — Même résultat, et même défaut de réponse aux deux dernières lettres, etc., etc. (Annexe au procès-verbal 529 de l'assemblée constituante, 12 janvier 1791.)

Quelques mois plus tard, un député dénonce les faits suivants à la tribune : « L'assemblée doit être instruite des « lenteurs qu'éprouve la perception des contributions di- « rectes. *Lorsque le ministre écrit aux départements* (aux « autorités locales du département), *il n'en reçoit pas « même de réponse.* » (Dandré, séance du 18 septembre 1791.)

Le lendemain, le ministre des contributions publiques lit un rapport relatif à l'état des impôts directs dans toute la France, duquel il résulte que les directoires de département n'ont, jusqu'à présent, c'est-à-dire aux derniers mois de l'année, réparti que 164 millions, 807.000 livres sur 300 millions, un peu plus de la moitié seulement. Quarante-trois départements demeurent sourds aux invitations du pouvoir central, et n'ont fourni aucun résultat. A défaut de répartition, les éléments mêmes de la perception font défaut, et le recouvrement des 135 millions en question se trouve, de ce fait, complètement suspendu dans ces 43 départements. (Rapport du ministre des contributions publiques, 19 septembre 1791.)

Le seul remède proposé pour sortir d'une telle situation consiste à afficher dans la salle des séances la liste des administrations locales dont le travail n'est pas terminé et à

distribuer tous les huit jours une carte coloriée désignant, par des nuances, les directoires retardataires. (Séance du 19 septembre 1791.) En outre le décret du 20 mars 1792 prescrit à toutes les communautés dont les rôles ne sont pas terminés de s'adjoindre, *dans les trois jours*, un ou plusieurs commissaires, qui les aideront à se mettre au courant.

Vains et puérils efforts ! Comment jamais espérer un concours efficace de la part de corps administratifs assez indépendants de l'autorité gouvernementale pour ne plus se donner la peine même de répondre aux invitations du ministre ? Un article de la constitution et de la déclaration des droits de l'homme, un principe révolutionnaire domine la question : les contributions publiques peuvent périr plutôt que ce principe. En février 1792, au moment où le ministre déclare au comité des finances que, sur 40.911 municipalités, 5.448 seulement avaient déposé leurs matrices, et que 2.560 rôles seulement étaient définitifs (Discours de Jacob Dupont, 2 février 1792), Cambon s'indigne encore qu'on propose de créer des *visiteurs de rôles* pour hâter leur confection. « Qu'arrivera-t-il, s'écrie-t-il, si vous créez des « intermédiaires entre les contribuables et le Trésor ! On « détruira les municipalités ; on rétablira le fisc ! Les élus « du peuple doivent faire la répartition.» (2 février 1792.) « — Tout irait bien, ajoute-t-il quelques jours plus tard, « si le pouvoir exécutif voulait marcher !» (Les tribunes ap- « plaudissent.) (Séance du mardi 28 février 1792.)

Rien ne fut donc changé, et la constitution de l'an III confirma ses devancières : « Les administrations départe- « mentales et municipales sont essentiellement chargées de « la répartition des contributions directes et de la surveil- « lance des deniers provenant des revenus publics sur leur « territoire. (Constitution du 23 septembre 1795, art. 190.)

Les effets de cette aberration persistante continuèrent à se traduire par d'effrayants déficits. En l'an IV, un rapport de Ramel, au nom de la commission des finances, contient le passage suivant : « On aurait de la peine à le croire : les « propriétaires fonciers doivent aujourd'hui au Trésor pu- « blic plus de 13 milliards ! » (Rapport de Ramel du 11 pluviôse an IV, 31 janvier 1796.)

Sans doute il s'agit de 13 milliards en assignats, qui, à cette date, représentaient à peine 1/2 0/0 de la valeur du métal. Ramel établit ses calculs sur le pied de 1 0/0 en moyenne. A ce taux, d'après les tableaux annexés à son rapport, les sommes imposées pour 1791, 1792, 1793, l'an II et l'an III, montent à 15.725.857.684 livres, 6 sols, 2 deniers sur lesquelles 2.607.842.307 livres seulement sont rentrées. Il reste donc à récupérer 13.118.015 377 livres, 10 sols. Ces 13 milliards équivalent à 300 millions environ, dont 100 millions primitivement dus en numéraire ou en denrées, et plus de 200 millions payables en assignats, valeur nominale. L'orateur qui succède à Ramel à la tribune du conseil des Cinq-Cents tire l'enseignement suivant des données de son exposé : « On ne peut se dissimuler que depuis quelques « années on a voulu s'habituer à ne plus payer d'impôts. » (Bénard-Lagrave, conseil des Cinq-Cents, 11 pluviôse an IV.)

Ce sentiment, très naturel chez les contribuables, se trouvait, il faut en convenir, singulièrement favorisé par le fait de la non-existence des rôles. Un historien financier contemporain le fait très justement remarquer : « Le « retard dans le recouvrement du revenu ne provenait alors, « ni de l'excès des contributions, ni de la mauvaise volonté « des contribuables, mais de la *non-existence des rôles*. On « ne payait que des acomptes sur des rôles provisoires et « l'on sait que ces acomptes étaient proportionnés à la

« bonne volonté de chaque contribuable. » (Ganilh, *Essai politique sur le revenu public*, 1806.)

Deux ans plus tard, Ramel devint ministre des finances, et remit au Directoire exécutif le premier compte rendu financier que la Révolution ait publié. La situation de la rentrée des contributions directes forme le sujet principal de ce document.

En l'an VI, il restait à recouvrer :

| | |
|---|---|
| Restes antérieurs à l'an V . . . . . . | 198.759.702 liv. |
| Restes de l'an V . . . . . . . . . . . . | 266.501.960 |
| Contributions de l'an VI . . . . . . . . | 324.700.000 |
| Total. . . . . . . | 789.961.662 (1) |

« Ce tableau, dit Ramel, m'a servi pendant tout l'an VI. « Il me rappelait tous les jours qu'on avait à recouvrer, pen- « dant l'an VI, 789.961.000 livres. » (Compte rendu au Directoire exécutif par le ministre des finances, fructidor an VII.)

La loi, pour vaincre ces retards, menaça les membres des administrations municipales de faire confectionner les rôles à leurs frais. C'est la dernière ressource d'une législation impuissante à se faire obéir. (Loi du 30 sept. 1797.)

En même temps, Ramel adressait aux municipalités d'incessantes circulaires pour les inviter à presser la confection des rôles et les recouvrements. Dans l'une d'elles, il expose ainsi la situation : « Tandis que tous les exercices des « contributions antérieurs à l'an V devraient être soldés « et apurés depuis le 1er frimaire, huit départements « seulement sont en règle ; les autres doivent encore « 49.186.000 livres. — Tandis que la contribution foncière

1. Ici tous les chiffres expriment du numéraire.

« de l'an V devrait être soldée depuis le 1er ventôse, il reste dû « 35.272.000 livres. — Tandis que les deux tiers au moins de « la contribution foncière de l'an VI devraient être acquittés, « il reste dû 191.769.000 livres. — Tandis que les rôles de « la contribution foncière devraient être terminés depuis « longtemps, il nous en manque encore 4.943... etc. » (Le ministre aux commissaires des Directoires exécutifs, 17 thermidor an VI. Archives nat. A. F. III, 116.)

Onze paragraphes énumèrent ainsi l'arriéré des administrations municipales. « Je n'aurai plus la longanimité, « ajoute Ramel, d'attendre 86 décades (860 jours) comme « je l'ai fait, pour obtenir des états complets sur les re- « couvrements décadaires. » (Idem.) Dans une autre circulaire, il s'écrie encore : « Pouvez-vous penser, citoyens « commissaires, qu'il soit agréable d'être sans cesse dans « l'obligation de faire violence à son caractère pour se « plaindre, avec tant d'amertume que je le fais, de l'inexé- « cution des lois rendues ? Puis-je faire autrement lors- « que j'ai la preuve en mains que nous retombons dans « l'arriéré dont j'avais cru un instant sortir. » (Circulaire du 15 floréal an VI. Arch. nat.)

« Au mois de floréal dernier, disait un membre du con- « seil des Anciens, *plus de* 36.000 *rôles étaient encore à « faire* dans les anciens départements, sur les exercices des « années II, III et IV. » (Anciens. Opinion de Duffau, 16 brumaire an VI.)

En l'an VII, grâce aux efforts de Ramel, la situation s'améliora un peu. Le ministre signale sans doute toujours des lacunes extraordinaires dans le travail des municipalités. « Il manque plus de 2.000 rôles sur ceux de l'an VI. « Aucun rôle d'acompte relatif à l'an VII n'a encore été « commencé. Pense-t-on qu'un tel retard puisse être « toléré ? » (Circulaire du 22 nivôse an VII. Arch. nat.)

Cependant l'arriéré descend à 273 millions, soit un progrès de 172 millions. Mais on ne doit pas oublier qu'une grande partie des recouvrements s'est effectuée en *valeurs mortes*. « Ce serait une grande erreur de croire, dit Ramel, « que toutes les sommes sont rentrées en numéraire et « sont arrivées au Trésor public. »

Les bons de réquisition, les coupons de l'emprunt forcé, les bons provisoires remis aux rentiers, etc., dix-sept sortes de papiers différents, en un mot, rentrent au Trésor, sans l'enrichir, par l'intermédiaire des receveurs des contributions. Sur 515 millions perçus pendant l'an VI, 277 millions se composaient de valeurs mortes, et 238 millions seulement de numéraire disponible.

Aussi Ramel, lassé de l'incurie des municipalités, pressé par les besoins du Trésor, osa-t-il tenter ce qu'aucun législateur de la Révolution ne s'était permis jusque-là. Il dénonça l'intervention des pouvoirs locaux comme la cause du mal, et proposa de leur retirer le travail de l'assiette des contributions directes. Ramel présenta cette proposition au conseil des Cinq-Cents (Message du 21 nivôse an V, 10 janvier 1797), avec beaucoup de ménagements et de circonlocutions, ainsi qu'un ancien conventionnel devait le faire. Il ne s'agissait en apparence que « d'aider les « communes dans la formation des matrices de rôles et états « de changements ». Au fond, le projet consistait purement et simplement à remettre à des agents directs du gouvernement la formation des matrices des rôles et leur expédition. Cette réforme était indiquée par le bon sens, de la manière la plus évidente, et le ministre espérait qu'après six ans de révolution, en présence du déficit permanent, contre lequel le pays se débattait, et de l'insuffisance constante des recouvrements, le bon sens triompherait. Le conseil des Cinq-Cents réalisa ses prévisions. Mais au conseil des

Anciens, les susceptibilités constitutionnelles prévalurent encore. Entre le maintien des doctrines révolutionnaires et le recouvrement des contributions directes, reconnus définitivement incompatibles, le conseil des Anciens préféra le triomphe des idées de la Révolution. Les orateurs rappelèrent, avec emphase, l'article 190 de la constitution de l'an III, cité plus haut. « Les travaux de la répartition « de l'impôt, disait l'un, sont des travaux délicats et de pure « confiance, *que le peuple n'a pas voulu que ses élus par-« tageassent avec personne.* » (Opinion de Girod de l'Ain, 5 prairial an V.) — « Les devoirs les plus sacrés de notre « mission, disait un autre, sont de garantir au peuple « l'intégrité de ses droits. » — « La résolution ferait des-« cendre les élus, les confidents du peuple, du degré de « confiance où les a placés l'acte constitutionnel. » (Anciens, 24 mai 1797.)

C'était donc de parti pris, en connaissance parfaite de cause, que la Révolution maintenait dans la loi des contributions directes, après six ans d'expérience malheureuse, une disposition destructive. Destructive à n'en pas douter, car, comme le disait un membre des Conseils : « Depuis 1791, chacun des six exercices a exigé près de « deux ans pour la confection des rôles, et ceux de l'an III « ne sont pas finis, à la fin de l'an V. L'expérience de sept « ans a prouvé l'insuffisance du régime des contributions « établi en 1790. *La correspondance de tous les départe-« ments atteste l'impuissance des moyens destinés à le « faire marcher.* (Lecouteulx, 27 mai 1797, Anciens.)

L'année suivante, le gouvernement du Directoire, malgré son précédent échec, présenta de nouveaux projets. Quel ministre des finances pouvait se résigner à voir péricliter, par la faute des corps administratifs locaux, la source d'impôts la plus productive du budget ? Pas plus

que la première fois, le ministre n'obtint d'être délivré de l'ingérence constitutionnelle des municipalités. Les conseils locaux continuèrent à demeurer en possession de ce qu'on nommait leurs « droits sacrés », auxquels ils tenaient, sans doute, bien peu, si l'on en juge par la manière dont ils les exerçaient. Seulement on créa une *Agence des contributions directes*, c'est-à-dire une armée de commissaires du gouvernement près les directoires, fonctionnaires à peu près analogues aux conseillers de préfecture actuels, ayant pour mission de surveiller les travaux des municipalités. (Loi du 12 novembre 1797.) Ces commissaires, dépendant du ministère de l'intérieur, sans aptitude en matière fiscale, étaient au nombre de 5.000, et coûtaient 4,366,000 francs par an : c'était le plus clair résultat de l'institution. Elle eut si peu d'efficacité que, six mois après sa création, le gouvernement, désespéré de la constante incurie des corps administratifs, leur prescrivit par circulaire, de « se réunir en bureau tous les jours « impairs, de huit heures du matin à midi, pour s'occu- « per, exclusivement à tout autre objet, du travail relatif « à la mise en recouvrement des contributions directes, et « ce, jusqu'à ce que ces objets fussent entièrement termi- « nés ». (Arrêté du 31 juillet 1798.)

Les corps administratifs, suivant leur habitude, ne tinrent aucun compte de ces ordres et l'arriéré continua à grossir.

Le Consulat, à son avènement, comprit immédiatement qu'il en coûtait trop cher de subir les conséquences des phrases pompeuses inscrites dans les anciennes constitutions, et qu'il importait, avant tout, de rendre les impôts directs productifs, surtout au moment où 25 centimes additionnels y étaient ajoutés.

D'après le rapport du ministre des finances, Gaudin, au 24 brumaire an VIII (15 novembre 1799), « il reste encore « des rôles à faire pour l'an V, et un tiers de ceux de l'an VII « est en retard ». Ainsi des retards de trois ans, dans la confection des rôles, sont constatés au moment du changement de régime politique. Comme nous l'avons dit, cette situation remonte au début même de l'exécution de la loi de 1790 : « Il n'y a pas eu, depuis 1789 jusqu'en l'an VIII, « une seule année où les rôles aient été faits à temps », écrit un directeur des contributions directes, Gervaise, dans un mémoire où il cite les déclarations de chacun des ministres des finances, au sujet de ces retards, pendant les neuf années de la période. (*Mémoire sur la manière dont les contributions directes se perçoivent*, Gervaise, an X.) Gaudin, dans ses rapports de l'an VIII, expose que les opérations de l'établissement des matrices confiées aux municipalités, et celles d'expédition des rôles confiées aux directoires de districts en 1791, durèrent plus de deux ans, qu'« on ne pouvait rien obtenir » de ces corps administratifs; même, en décrétant que les rôles de l'an VIII ne seraient que la copie de ceux de l'année précédente, « toute « simple que paraisse cette transcription, on ne put l'obtenir « des municipalités ». Dans un autre rapport, ce même ministre expose que tout était à faire, en l'an VIII, à son arrivée, pour l'assiette et le recouvrement des contributions directes. « Cet état de choses constituait un déficit annuel « et permanent de plus de 200 millions... La plaie des « finances était principalement là. » (Rapport du ministre des finances, germinal an X.)

L'arriéré des contributions directes représentait même beaucoup plus de 200 millions de déficit annuel. Les chiffres extraits des rapports officiels de Ramel l'élèvent, on s'en souvient, à 300 et 400 millions.

Malgré l'exposé de cette situation, et les preuves trop certaines « du désordre effrayant qui a régné dans cette bran- « che des revenus publics depuis l'assemblée constituante » (Rapport de Creuzé-Latouche, 23 novembre 1799), il se trouva encore, en l'an VIII, dans le sein des commissions intermédiaires, aux débuts du Consulat, des opposants à la réforme.

« Le travail de l'expédition des rôles peut-il être étran- « ger aux agents de la commune? Non, car chaque con- « tribuable doit avoir la garantie que le relevé qui compose « la matrice du rôle est exact ; cette garantie, il ne peut la « tenir que d'une administration populaire. » (Opinion de Cornudet, commission intermédiaire des anciens, 3 frimaire an VIII, 24 nov. 1799.)

Quant aux arriérés signalés par le ministre « ne faut- « il pas en accuser, ajoutaient les opposants, la tourmente « des temps et les continuelles destitutions prononcées « par le gouvernement? » Mais c'était pour la dernière fois que la ténacité des préjugés devait provoquer ces protestations.

Une loi du 24 novembre 1799 abrogea définitivement l'ancien système, et lui substitua l'organisation suivante, très simple et très pratique, qui a survécu jusqu'à nos jours : Dans chaque département, un directeur des contributions directes rédige les matrices, fait expédier les rôles, et vérifie les réclamations; un inspecteur des impositions directes exécute des tournées sous les ordres du directeur; des contrôleurs (alors au nombre de 840) ont pour mission de préparer sur les lieux, sous la surveillance des inspecteurs, le travail centralisé à la direction (art. 3 et 5 de la loi du 24 novembre 1799).

En outre, pour ne pas détruire brusquement l'attribution

dévolue jusque-là exclusivement aux corps administratifs locaux, et conformément, du reste, à ce que nous avons vu faire déjà par les assemblées provinciales, sous Louis XVI, l'ancien établissement des collecteurs ou répartiteurs, réduit à ce qu'il devait être, fut juxtaposé à celui des directeurs, inspecteurs et contrôleurs nouvellement créés. La loi du 24 novembre 1799 réserve expressément « le travail « préliminaire et nécessaire des répartiteurs. » (Art. 5.) Ces répartiteurs, contribuables fonciers de la commune, au nombre de cinq, choisis par l'administration municipale parmi les plus capables, auxquels sont adjoints deux membres du conseil municipal, ne confectionnent plus, comme autrefois, à eux seuls, les matrices et les rôles, mais ils préparent, de concert avec le contrôleur, le travail de l'assiette de l'impôt et des mutations. Ainsi chargés, en 1799, de continuer, dans des conditions plus restreintes, l'intervention locale des contribuables en matière d'impositions directes, les répartiteurs subsistent encore aujourd'hui : leurs pouvoirs actuels sont les débris de l'ancien pouvoir absolu des collecteurs. Cet ancien pouvoir absolu, en rendant leur concours indispensable, avait motivé dans la législation des pénalités excessivement sévères, en cas de retards ou d'absences, pénalités qui n'ont pas été abrogées, et dont le maintien dans nos codes semble une anomalie, lorsqu'on en oublie l'origine.

La loi du 24 novembre 1799 n'étendait pas aux percepteurs la mesure qui soumettait les autres agents des contributions directes à la nomination du gouvernement. La mise en adjudication des perceptions était maintenue. Cette adjudication occasionnait cependant chaque année un grave préjudice aux recouvrements.

« Dans une foule de communes, disait Gervaise, direc-« teur des contributions directes (en l'an X, alors que le

« système de l'adjudication était en vigueur), on ne peut « supposer qu'on veuille être percepteur pour la légère « rétribution attachée à cette charge. Le percepteur spécule « donc sur la jouissance des fonds ou sur le produit des « contraintes : l'institution est immorale et vexatoire. Des « percepteurs infidèles se perpétuent : en déficit sur l'exer- « cice qui finit, ils se couvrent avec les deniers de l'exercice « qui commence : et cependant, si on ne continue que les « percepteurs au courant, aucun ne voudra l'être. »

Ce n'est que quatre ans après (loi du 25 février 1804), que fut introduite cette réforme essentielle : « Tous les « percepteurs des contributions directes seront à la nomi- « nation du Premier Consul. »

Mais, si quelques réformes étaient ajournées en l'an VIII, la plus importante et la plus difficile se trouvait réalisée, celle qui avait exigé, pour aboutir, l'avènement d'un nouveau gouvernement rompant avec les principes de la Révolution. Dès l'année suivante, le ministre des finances Gaudin put se féliciter, à juste titre, de l'heureux succès de son œuvre : « Tout était à faire à l'avènement du Con- « sulat, écrit-il en l'an X, pour l'assiette et le recouvrement « des contributions directes ; 35.000 rôles de l'an VII res- « taient encore à former. A l'aide du nouvel établissement, « les rôles de l'an VII ont été achevés, ceux de l'an VIII ont « été faits aussi promptement qu'on pouvait l'espérer, et « ceux de l'an IX ont été préparés avec une célérité telle « que, *pour la première fois depuis la Révolution*, le recou- « vrement a pu commencer avec l'année même à laquelle « les contributions appartenaient. » (Rapport du ministre des finances, 1er germinal an X.)

La loi du 1er décembre 1790, dégagée seulement à la fin de l'année 1799 des entraves qui paralysaient son exécution, ne commença ainsi à fonctionner réellement

qu'au début du siècle. Mais, dès cette époque, le système, qui prévaut encore aujourd'hui, se trouvait définitivement établi.

## II

L'organisation des poursuites, sous l'ancien régime, n'avait pas participé, comme nous l'avons dit, aux progrès obtenus dans les autres parties des contributions directes; et, ni la loi de 1790, ni celle de 1791 ne comblèrent cette lacune.

Après l'année 1791, tout espoir disparaît de voir surgir les règlements réformateurs, qui ont fait défaut jusqu'alors. Les poursuites, sous la Convention, devinrent, en effet, exclusivement un instrument de tyrannie entre les mains de ceux qui possédaient le droit de les exercer. Aucune loi ne fut rendue à leur sujet pendant cette periode, sauf celle du 24 fructidor an III (10 septembre 1795), qui rétablit les contraintes solidaires supprimées, on s'en souvient, par Turgot, en 1775.

Si, avant la fin de brumaire, dit-elle, quelque commune n'a point acquitté le tout ou la majeure partie des sommes exigibles à cette époque, l'administration du département décernera une contrainte contre les vingt plus forts contribuables de la commune, du montant de ce qu'elle aurait dû acquitter. A défaut par ces vingt contribuables de satisfaire à cette contrainte dans la décade de la notification, l'administration requerra la force publique pour en assurer l'exécution. (Art. 4 de la loi du 24 fructidor an III.)

L'ancien régime n'inventa jamais de pareille coercition.

Une seconde loi, du 13 frimaire an IV (4 décembre 1795) confirma la précédente. En vain Tronson-du Coudray proteste au conseil des Anciens : « Quelle est donc, dit-il « cette législation, qui, dans la crainte de ne pouvoir at-

« teindre les coupables, s'applique à rendre les uns res-« ponsables de la faute des autres? Il est contraire à la « déclaration des droits, il est contraire à tous les princi-« pes de justice, que je réponde pour les fautes qu'un autre « a commises, et j'élèverai constamment la voix contre « toute disposition de cette espèce. » (Anciens, séance du 13 frimaire an IV.) Le projet fut adopté malgré Tronson du Coudray, malgré Du Pont de Nemours, qui s'associa à ses observations, et, de rechef, une nouvelle loi posa en France le principe de la contrainte solidaire. Seulement, au lieu des vingt plus forts contribuables de la commune en retard, dix seulement furent déclarés « seuls responsables « et solidaires ». (Loi du 13 frimaire an IV, art. 9.)

En l'an V, le Directoire constate encore la continuation des abus pratiqués sous la Convention : « Le Directoire, citoyen « ministre, écrit-il, est instruit que des poursuites rui-« neuses et vexatoires sont exercées, sans avertissement « préalable, contre un grand nombre de citoyens... Il est « aussi informé que des porteurs de contraintes, et même « quelques fonctionnaires publics, font un métier de ces « vexations, et s'en forment un revenu plus ou moins con-« sidérable. Ces manœuvres tyranniques ont excité l'indi-« gnation du Directoire exécutif...» (Lettre des Directeurs au ministre des finances, 18 brumaire an V, Arch. nat. AF III, 180.) En même temps, la loi du 7 novembre 1796 commença à réparer les brèches des décrets de l'assemblée constituante en rétablissant les garnisons individuelles. Mais cette restauration, opérée dans un article isolé, n'a pas la portée d'une réforme réfléchie et décisive. C'est une mesure de circonstance inspirée par le retard des recouvrements.

En l'année 1800 seulement, après l'installation du Consulat, apparaît le premier règlement rationnel. La grande loi pré-

cédente sur la contribution foncière du 3 frimaire an VII (23 novembre 1798) avait laissé complètement de côté le sujet des poursuites, se bornant à prescrire la continuation de l'exécution des lois actuelles (article 153), lois dont on connaît l'insuffisance. L'arrêté consulaire du 4 août 1800 (16 thermidor an VIII), au moment où toutes les parties de l'administration rentraient dans l'ordre, donna enfin une réglementation au service des poursuites.

Le préambule de l'arrêté de 1800 définit très justement les lacunes des lois précédentes. Elles autorisaient les garnisons et les saisies, dit-il, « sans régler l'emploi de « ces mesures », c'est-à-dire que les garanties manquaient aux contribuables, qu'aucune limite, qu'aucun ordre précis ne rassuraient ceux-ci contre les excès des agents, que l'intérêt du fisc, en un mot, prédominait exclusivement. Tel était bien le caractère de la situation que stigmatisaient les assemblées provinciales, et que les lois de 1790 et de 1791 ne réformèrent pas. Les règlements de l'assemblée constituante et de la Révolution, à l'exemple des anciens édits royaux, avaient sacrifié sans scrupule le repos des citoyens au désir d'activer les recouvrements. En 1800, des idées plus libérales prévalurent : le but principal de l'arrêté du 4 août 1800 ne consiste plus exclusivement à pressurer les contribuables, mais à garantir, en même temps, leur sécurité par de salutaires formalités.

Les porteurs de contraintes ne doivent plus se précipiter chez les retardataires et saisir leurs récoltes et leurs loyers, sans autre préambule. La loi du 1er décembre 1790 avait, on s'en souvient, organisé les poursuites dans ces conditions, sous prétexte d'établir un régime plus doux. Il n'est plus même question d'autoriser, d'emblée, l'installation de garnisons individuelles, comme se bornait à le permettre la loi de l'an V. Dans un esprit tout différent, l'article 41

de l'arrêté du 4 août 1800 prescrit aux porteurs de contraintes, après avoir vérifié une dernière fois la situation des rôles, de remettre, d'abord, simplement aux redevables arriérés un bulletin d'avertissement, sur papier non timbré, dont le coût est de cinq centimes (article 41). Une fois cette opération préliminaire accomplie, à titre gracieux, dans toutes les communes de leur ressort, les agents se rendent chez le receveur particulier, et à ce moment seulement ils lui présentent la contrainte à viser (article 43). Cette contrainte les autorise à s'établir chez les propriétaires qui, dûment prévenus, n'ont pas encore satisfait à l'avertissement. Les porteurs ne peuvent séjourner plus de deux jours chez le même contribuable (article 44.) Ils doivent commencer par le plus fort retardataire, et aborder successivement chacun des autres, toujours dans le même ordre (article 44). Les redevables qui payent moins de 40 fr. d'impôt ne sont pas assujettis à la garnison. Enfin le porteur de contraintes ne peut procéder par voie de saisie contre les récalcitrants que sur un ordre spécial du percepteur et dix jours seulement après son arrivée dans la commune (article 51).

L'esprit d'une administration régulière se révèle dans cette série de délais, d'avertissements, de précautions édictés en faveur des contribuables. Des préoccupations inverses inspiraient, on l'a vu, les lois de la monarchie et de la Révolution.

Les gouvernements postérieurs au Consulat perfectionnèrent cette première assise. En 1817, la loi de finances du 25 mars prescrivit de délivrer un avertissement individuel à chaque contribuable aussitôt que les rôles seraient confectionnés (art. 71). Indépendamment de cet avertissement annuel, une sommation gratis dut toujours précéder le premier acte de poursuites donnant lieu à des frais (art. 72).

Enfin les préfets furent autorisés à rédiger des règlements relativement aux frais de contraintes, garnisons, commandements et autres poursuites en matière de contributions directes (art. 73) (1).

Cette dernière prescription devint le point de départ de la réglementation générale en vigueur aujourd'hui. Le gouvernement, pour unifier l'œuvre des préfets, chargea une commission de poser les bases d'un règlement type, contenant l'ensemble des prescriptions sur la matière des poursuites. Le tarif des frais seul demeurait en blanc, afin de laisser le soin de le fixer à chaque préfet, conformément à la loi. Le règlement du 26 août 1824, fruit des travaux de la commission nommée par M. de Villèle, fut revisé en 1839 (Règlement du 21 décembre 1839), et constitue aujourd'hui le code des poursuites en 114 articles.

Dans ce document, l'ordre et la gradation des actes de poursuites se trouvent minutieusement réglés : des délais séparent l'exercice de chacune d'elles ; des autorisations spéciales et des formalités protectrices les précèdent toutes ; à chaque degré, la situation des contribuables doit être revisée : ceux-ci ne subissent aucune procédure sans avoir été dûment prévenus. La saisie et la vente des meubles deviennent des moyens extrêmes, devant lesquels s'interpose une série d'avertissements destinés à amener le retardataire, par une pression progressive, à se libérer en temps opportun. Rien n'est plus laissé à l'arbitraire : le montant des frais des garnisons collectives et individuelles ne dépend plus de la durée du séjour que les anciens porteurs de contraintes pouvaient prolonger à leur gré. Un tarif fixe détermine le taux de la taxe représentative de cha-

1. La loi de finances du 15 mai 1818 a répété ces trois dispositions dans son article 51.

cune de ces formalités. Cette dernière réforme ne date que de 1839. Jusque-là, les garnisaires possédaient encore la faculté de grossir leurs salaires au gré de leurs intérêts : alors seulement, on substitua au payement à la journée le payement d'une somme tarifée par bulletin de garnison. Tout récemment, les noms barbares de garnison individuelle et de garnison collective viennent enfin de disparaître du texte de nos lois. Depuis longtemps, sans doute, la formalité avait cessé d'être effectivement pratiquée. Cependant tous les manuels et même les instructions officielles, continuaient à expliquer doctrinalement les règles sur le séjour des garnisaires au domicile des contribuables retardataires. La loi du 10 février 1877 rétablit heureusement la vérité des mots et mit les termes du Code en harmonie avec nos mœurs.

On voit combien de temps il a fallu à la législation des poursuites pour atteindre le point de perfection où nous la trouvons aujourd'hui. Ce long retard provient, comme nous l'avons montré, des débuts mêmes de la réforme, insuffisamment préparée par l'ancien régime, et ajournée par l'assemblée constituante.

## III

La loi du 1er décembre 1790 avait tranché, dans le même sens que l'assemblée des notables de 1787, la longue controverse soulevée au XVIIIe siècle, au sujet du payement de l'impôt en nature ou en argent, en donnant la préférence au mode de payement en argent. La Révolution ne pouvait, dans le cours de ses huit années de troubles, laisser subsister paisiblement une aussi sage décision.

Le payement de la contribution foncière en nature

trouva, en effet, dans le sein des assemblées postérieures à la Constituante de nombreux partisans. Parmi ceux-ci figure en première ligne Dubois-Crancé, qui s'appropria cette thèse. Pendant tout le cours de ses fonctions législatives, à la Constituante, à la Convention et aux Cinq-Cents, ce militaire-orateur s'attacha à prôner l'impôt en nature : « A la « moisson, disait-il, tout le monde est riche, chacun est « émerveillé de la quantité de denrées qui rentre dans ses « granges ; on fait bombance, on croit n'en pas voir la fin. « Mais lorsque vient le mois de nivôse, lorsqu'après « avoir battu les semences, payé les domestiques, le bour- « relier, le charron, le maréchal, il faut encore acquitter « la contribution aux charges publiques, c'est là où on « trouve à décompter. Le laboureur doit détasser presque « toute sa récolte, pour aller au marché échanger sa denrée « contre le signe qui la représente à l'impôt... Il est donc de « l'intérêt des cultivateurs, et spécialement des moins for- « tunés (et c'est le plus grand nombre), d'acquitter *au bout* « *du champ* la contribution qu'ils doivent à la République, « afin que ce qu'ils remettent en grange leur appartienne en « réalité, et cesse de les tromper par une fausse apparence « de richesse, qui n'est, dans le fait, qu'un dépôt onéreux. »

Cet échantillon résume les arguments spécieux que Dubois-Crancé répéta dans les discussions de l'assemblée constituante, de la Convention et des Cinq-Cents, en 1790, 1795 et 1796. A l'assemblée constituante, la question préalable repoussa son amendement (7 octobre 1790). Cependant, déjà, plusieurs voix se réunirent à la sienne, prétendant que « l'impôt en nature effraye parce qu'on n'en « a pas l'expérience » (l'abbé Charier, 6 octobre 1790), et que l'embarras pour les municipalités de colliger elles-mêmes « les blés, les fruits, les foins et les olives », est une objection sans valeur.

« J'ai entendu parler, dit Bouche, de grands frais, de han-« gars et de greniers. Voici ce que c'est que l'imposition en « nature : Lorsque les municipalités, suivant la nature de leur « territoire, et d'après leur cadastre, se décideront à per-« cevoir l'impôt en fruits, elles ouvriront des enchères, « et elles affermeront à des particuliers qui payeront en « argent. Cette manière est douce et peu dispendieuse. » (Discours de Bouche, 7 octobre 1790.) A ces tableaux séduisants, une seule réponse bien étudiée fut opposée par Pierre Dedelay, orateur généralement diffus, qui, cette fois, réussit à se faire applaudir. Il montra : 1° que le fermier de l'impôt, substitué à la commune, ne pourrait se charger de la perception qu'à des conditions très onéreuses, 30 0/0 au moins, parce qu'il devrait mettre en campagne un nombre considérable d'agents pour recouvrer l'impôt, le même jour, sur une immense étendue ; 2° que certaines récoltes, surtout celles qui craignent les intempéries, ne peuvent attendre, sur les lieux, l'arrivée du collecteur avant d'être rentrées ; 3° que certains produits, tels que les cocons, les noix qu'on ramasse au fur et à mesure qu'elles tombent, etc., ne se prêtent pas au partage en nature ; 4° enfin que l'impôt doit toujours se percevoir sur le produit net, et qu'il serait souverainement injuste de prélever la même portion de récolte, au profit du fisc, sur un terrain qui aurait coûté deux fois plus qu'un autre d'engrais, de culture et de frais. « Au malheur « d'avoir un mauvais terrain, joindrai-je celui de payer « double ? On dit qu'on estimera les terres ? Si l'on fait une « estimation, il faut donc toujours un cadastre. » (Pierre Dedelay, 6 octobre 1790.)

A la Convention, les théories de Dubois-Crancé obtinrent le succès que la Constituante ne leur avait pas accordé. Une longue discussion s'engagea, à leur sujet, aux mois de flo-

réal et prairial an III. Dubois-Crancé y répéta les arguments que nous avons déjà cités, avec plus de force et d'assurance parce qu'il se sentait plus près du succès : « Les Romains, « dit-il, percevaient l'impôt en nature. Les Chinois, le peu- « ple le plus sage de l'univers, font de même. » (16 floréal an III.)

La loi du 2 thermidor an III (20 juillet 1795) stipula que la moitié de la contribution foncière serait payée en grains effectifs, de bonne qualité, conduits et livrés au magasin le plus voisin, désigné par le département, qui ne pourra être éloigné de plus de trois lieues (art. 4 et 5). Le garde-magasin en donnait récépissé, et le percepteur prenait ce récépissé comme versement. La mesure ne s'appliquait qu'aux récoltes en blé, froment, seigle, orge et avoine. Les propriétaires qui récoltaient d'autres denrées avaient la faculté d'acquitter leur cote en assignats, non pas en assignats valeur nominale, — l'État refusait lui-même son papier déprécié, — mais en assignats au cours. (Loi du 20 juillet 1795.)

Quelque temps après, une nouvelle loi du 24 fructidor an III (10 septembre 1795) porta de la moitié aux trois quarts le montant des payements à effectuer en nature.

Sans doute, la Convention obéissait alors, dans une certaine mesure, à des nécessités étrangères à la question théorique : rareté du numéraire, dépréciation des assignats, insuffisance des approvisionnements de l'armée. La théorie cependant prit aussi sa part dans ses décisions, puisqu'elle consacra dix de ses séances, en 1795, à la discussion des avantages généraux de l'impôt en nature, avant de l'adopter. (Séances des 16 floréal an III et jours suivants.)

Il est curieux de rechercher les résultats de cette malheureuse expérience organisée par la Convention.

En l'an IV, un an après l'inauguration du nouveau régime, les impossibilités de la perception de l'impôt en nature s'étaient déjà révélées avec une telle évidence que la commission des finances du conseil des Cinq-Cents proposa, de sa propre initiative, de substituer au payement de la partie acquittable en grains, le versement d'une valeur équivalente en mandats territoriaux. Les céréales prélevées par le fisc avaient été dilapidées, avariées, perdues. Le rapporteur dresse ainsi le tableau de la situation : « Une « partie des grains versés dans les magasins nationaux se « gâte et y est volée, comme cela est arrivé ; à défaut de « local convenable, ils ont été déposés dans des endroits « trop humides et non suffisamment aérés ; on a même été « obligé d'en mettre beaucoup dans les églises : il en ré- « sulte une grande perte pour la République. Les frais de « garde, de manutention, le transport d'un endroit fort « éloigné à celui où ils sont nécessaires, absorbe la moitié « de la valeur de ces grains. » (Rapport de Balland, au nom de la commission des finances, Cinq-Cents, 30 germinal an IV.)

Mais Dubois-Crancé défend encore énergiquement, malgré les faits constatés, le maintien du mode de payement dont il s'est fait l'apôtre. « Sans doute, dit-il, la partie de « cette contribution perçue en nature l'an dernier a été « *gaspillée*, *avariée*, et *d'un produit presque nul pour la* « *chose publique.* » L'aveu dans la bouche du défenseur attitré du système suffit pour édifier sur son mérite. Cependant Dubois-Crancé ne veut pas tenir compte de ces incidents, et ramène la question dans la région des principes. D'après lui, il est impossible de dresser un cadastre exact, et, dès lors, de cette impossibilité découle la nécessité de percevoir directement les fruits mêmes de la terre. « Je « défie le plus habile économiste, s'écrie-t-il, de démontrer

« la possibilité d'un cadastre exact, même pour un seul vil-
« lage de France. » En conséquence, « la véritable égalité
« de la répartition, la plus approximative, du moins, se
« trouve dans la main de la nature. Par la manière dont
« elle distribue ses bienfaits, elle indique elle-même où est
« la fortune, où est la misère. » (Conseil des Cinq-Cents, 10 floréal an IV.)

Peu de contradicteurs osaient encore élever la voix ; Defermont est, à peu près, le seul qui tente d'opposer à ces phrases l'objection des obstacles insurmontables d'exécution. Là, en effet, réside le point essentiel du débat. Quelle valeur reste-t-il aux plus séduisantes théories, lorsque les faits démontrent l'impossibilité de leur application. Cependant le conseil des Cinq-Cents donna encore raison à Dubois-Crancé et à ses adhérents ; malgré l'avis de son propre comité des finances, qui lui dénonçait les gaspillages et les abus occasionnés par la pratique du nouveau système, il prescrivit de continuer la perception en nature. (Loi du 27 messidor an IV, 15 juillet 1796.)

C'est un an environ après cette date, seulement, que la loi du 18 prairial an V (6 juin 1797) rétablit le payement en numéraire. Alors, sans longue discussion, et sous la pression irrésistible des faits mis en évidence l'année précédente, l'article suivant fut, enfin, voté par les deux conseils. « La contribution foncière de l'an V ne sera payée
« qu'en numéraire métallique. » (Loi du 18 prairial an V, art. 2.)

A partir de cette époque, l'idée de l'impôt en nature ne se reproduisit plus, et, d'une manière définitive, la loi du 3 frimaire an VII (23 novembre 1798), récapitulant les lois relatives à la contribution foncière, inscrivit sans discussion dans son texte : « Elle est perçue en argent. » (Titre I, art. 1.)

## IV

Nous avons vu la loi du 1er décembre 1790 s'occuper du cadastre d'une manière très superficielle.

Cependant, après elle, lorsque l'obligation pressante d'effectuer la répartition des contributions de 1791 ne permit plus à l'assemblée constituante de vivre dans les illusions et de retarder la solution effective de la question cadastrale, elle déclara ouvertement l'impossibilité de procéder immédiatement à sa confection. « L'exactitude, dit-elle, qu'il « serait désirable d'apporter dans la répartition des contri- « butions ne peut s'obtenir que par un cadastre, et *c'est un* « *ouvrage réservé à nos successeurs.* » (Rapport fait au nom du comité, sur la répartition de la contribution foncière en 1791, 15 mai 1791.)

Ainsi, l'assemblée constituante abandonne définitivement l'entreprise dont elle avait d'abord proclamé l'urgence. Elle se borne à maintenir le régime imparfait décrit dans le titre II de la loi du 1er décembre 1790, que nous avons analysé plus haut en détail, et laisse le soin de faire mieux à ses successeurs. Toutefois, pour masquer, autant que possible, cette lacune essentielle, les décrets des 28 août et 23 septembre 1791 prescrivirent de lever le plan de toutes les parcelles qui seraient l'objet de réclamations suffisamment importantes. Puis, « afin de lier la levée de ces « plans à des opérations plus étendues et de les diriger toutes « vers la confection d'un cadastre général » (préambule du décret du 23 septembre), on décréta la confection d'un plan de masse de la circonscription de chaque communauté, ainsi que la détermination géométrique de tous les clochers et autres points remarquables situés dans l'étendue des départements. Les parcelles isolées, cadastrées à l'occasion

des réclamations individuelles, devaient, par ce moyen, se rattacher au plan d'ensemble de la commune, lequel se reliait à la triangulation du département. Enfin, la conservation de ces documents, que le temps seul pouvait compléter successivement, fut assurée par le dépôt des originaux aux archives du département. Cette série de mesures partielles, très heureusement combinées, perfectionnaient les dispositions analogues que nous avons vu les assemblées provinciales de l'Ile-de-France, du Berry, de la Haute-Guyenne insérer dans leurs règlements locaux. Une autre loi les compléta en autorisant les directoires des départements, sur la demande du conseil général d'une commune, à ordonner la levée du plan de son territoire. (Loi du 16 octobre 1791.)

Mais, ce n'étaient là que des tendances très recommandables vers un but extrêmement lointain. L'assemblée constituante ne pouvait faire davantage : l'exécution immédiate de l'opération cadastrale dépassait ses facultés. Une telle entreprise exige un gouvernement patient, sûr de son avenir, assez fort pour comprimer l'intérêt personnel, assez riche pour supporter une dépense considérable, assez constant pour suivre, jusqu'au bout, une œuvre de longue haleine. L'assemblée constituante ne remplissait aucune de ces conditions : elle le sentit elle-même, et, comme nous venons de le voir, après avoir constaté la nécessité d'un cadastre, elle exprima le regret de ne pouvoir se charger de son exécution.

La Convention apporta moins de scrupule dans ses procédés : de même qu'elle osa organiser le Grand-Livre de la dette publique, en pleine faillite, de même, au milieu du désordre administratif le plus effroyable, elle ne craignit pas de décréter le cadastre.

Les historiens, qui prennent pour une fondation glorieuse ces sortes de décrets improvisés, qu'aucun rapport, qu'aucune discussion ne précèdent, paraissent ignorer quels efforts patients et réfléchis, quels travaux prolongés, nécessitent d'aussi grandes créations, lorsqu'elles sont destinées à fonctionner réellement et efficacement.

Dans sa séance du 21 mars 1793, en même temps qu'elle reçoit une dépêche de Dumouriez annonçant la défaite désastreuse de Nerwinde ; alors que Marat s'écrie : « Ce ne « sont pas les soldats qui sont les voleurs, ce sont quel- « ques-uns de leurs chefs..., c'est sur ces chefs que la loi « doit s'appesantir » ; après la communication d'une lettre des commissaires dénonçant l'existence d'attroupements dans l'Ouest, prêts à marcher pour le rétablissement des rois et des prêtres ; au milieu de ce tumulte de dénonciations et de tristes nouvelles, la Convention entend lire le texte du décret suivant, proposé par Vernier au nom du comité des finances :

« Pour parvenir à une répartition exacte entre tous les « départements, districts et communes, il sera procédé à « un cadastre général de toutes les terres et biens-fonds de « la République : le comité des finances présentera in- « cessamment le plan d'organisation relatif audit ca- « dastre. »

La Convention adopte immédiatement, sans aucun débat, ce projet absolument étranger à son ordre du jour, et qui devient l'article 2 du décret des 21-22 mars 1793. (Procès-verbal de la séance du jeudi 21 mars 1793.)

Dix mois après, une nouvelle loi des 8-23 pluviôse an II (27 janvier-11 février 1794) répète encore la même formule, non moins vaine dans son application : « Les comités des « finances, de législation et d'agriculture sont chargés de « présenter incessamment un rapport et projet de décret

« sur la confection d'un grand livre des propriétés territo-
« riales. »

Ces décrets insérés périodiquement au Bulletin des lois, prescrivant pompeusement la confection d'un cadastre que personne n'exécute, sans qu'aucun élément ait été préparé pour réaliser l'opération, au milieu de troubles qui eussent, d'ailleurs, fait échouer l'entreprise la mieux conçue, mériteraient de demeurer oubliés, si l'esprit de parti n'avait cherché à faire remonter jusqu'à eux la fondation du cadastre.

A cette époque, du reste, la question du cadastre et de la péréquation, bien que soulevée théoriquement, de temps à autre, dans des décrets sans portée, n'avait plus d'écho dans le pays : la facilité de se libérer en assignats et autres papiers d'État dépréciés, le retard considérable de la confection des matrices de rôles par les municipalités, rendaient le poids de l'impôt en quelque sorte insensible aux contribuables.

Le retour des payements en espèces modifia profondément cette situation : combiné avec la misère publique, à la fin du Directoire, il rappela cruellement au peuple le poids et par conséquent les inégalités de l'impôt foncier. Le Consulat, dès son avènement, en rétablissant l'ordre matériel, comprit qu'il devenait urgent de calmer les plaintes universellement exprimées, et qu'il fallait enfin procéder, sans retard, à la confection du cadastre ajournée par la Révolution. « C'est en définitive *à partir seule-*
« *ment du gouvernement consulaire* que furent com-
« mencés sur le cadastre les travaux sérieux, qui depuis
« ont été suivis. » (*Répertoire de jurisprudence de Dalloz :* IMPOT FONCIER.)

Le Consulat trouva, en effet, tout à faire en cette ma-

tière. Jusqu'à lui, nous venons de le voir, ni l'assemblée constituante, de son propre aveu, ni la Convention, à plus forte raison, malgré les grands mots qu'elle jeta dans le recueil du Bulletin des lois, ni le Directoire, qui manifesta la bonne intention de relever les ruines du gouvernement précédent, n'avaient entrepris aucune opération cadastrale. Il convenait donc, en 1799, de reprendre les études à leur début, en se résignant à subir toutes les phases d'expérience et de tâtonnements qui précèdent nécessairement l'accomplissement d'une œuvre aussi difficile.

Dès son premier compte rendu, le ministre des finances, Gaudin, s'exprime ainsi : « Une grande tâche reste à remplir, celle de faire disparaître les vices reconnus dans « le répartement général des contributions directes. J'ai « prescrit, dès la fin de l'an VIII, les travaux préliminaires.» (Compte rendu aux Consuls de la République par le ministre des finances, 1er ventôse an IX.)

« Les plaintes deviennent si universelles et si vives, « ajoute Gaudin, que le gouvernement ne peut se dissi- « muler la nécessité de s'occuper sérieusement des moyens « de tranquilliser les esprits. »

Deux modes d'exécution se trouvaient alors en présence : le cadastre parcellaire, proprement dit, d'après lequel chaque parcelle fait l'objet d'un arpentage et d'une estimation distincts, et le cadastre *par masse de culture,* qui se borne à mesurer et à évaluer en bloc les cultures analogues formant un seul polygone. Un arrêté du 11 messidor an X (30 juin 1802) chargea une commission de sept membres d'examiner chacun de ces deux procédés et d'exprimer son avis à leur sujet.

La commission recula devant la durée et la dépense de l'opération parcellaire et formula son avis en faveur du cadastre par masse de culture. Celui-ci présentait l'avan-

tage de la rapidité et de l'économie; mais ses résultats, trop généraux, ne donnaient pas les moyens d'effectuer, avec certitude, le dernier degré de répartition entre les contribuables. Peu de temps après, une nouvelle réunion, composée de membres du Conseil d'État, du Corps législatif et du Tribunat, à laquelle fut soumise de nouveau l'étude de la même question, jugea même qu'il serait suffisant, pour arriver plus rapidement au but, d'opérer, non plus par masse de culture, mais seulement par épreuves sur un certain nombre de communes dans chaque arrondissement. Le sort devait déterminer le choix des communes. L'arrêté du 12 brumaire an XI, (3 novembre 1802) ratifia la décision de cette seconde commission.

Dès l'année suivante, le ministre des finances exposait, dans le compte des finances, que sur les 1.900 communes désignées par le sort, en vertu de l'arrêté du 12 brumaire, 515 étaient arpentées en totalité, 409 très avancées, et que, bientôt, aux opérations géographiques allait succéder le travail plus délicat des expertises.

« Aussitôt que l'arpentage et l'expertise des 1.900 com-
« munes désignées par l'arrêté du 12 brumaire an XI, se-
« ront terminés, les résultats en seront mis sous les yeux
« du gouvernement, et il sera procédé aux opérations
« ordonnées par la deuxième partie du même arrêté, dont
« l'objet a été de parvenir à rectifier la répartition entre
« les départements, les arrondissements et les communes,
« en conséquence des bases obtenues dans les 1.900 com-
« munes qui auront été soumises à l'arpentage et à
« l'expertise. » (Compte de l'administration des finan-
« ces en l'an XI, 14 nivôse an XII.)

Malheureusement, une fois ce travail par épreuves à peu près terminé, on reconnut que ses données présentaient trop d'incertitude pour servir d'assiette à une répartition

définitive et qu'elles provoqueraient infailliblement des réclamations unanimes et fondées : « Comment, en effet, se « flatter, dit Gaudin, de connaître, par les évaluations de « 1.900 communes, le véritable revenu des 48.000 autres qui « composent le territoire de l'empire français? » (Compte de l'administration des finances en l'an XII, pluviôse an XIII.)

Le ministre des finances abandonna alors l'exécution de l'arrêté du 12 brumaire an XI. Mais il n'en poursuivit pas moins, sur le terrain, les opérations entreprises, et leur donna même plus d'extension, afin de les faire servir éventuellement à la confection du cadastre général par masse de culture. On se souvient que cette sorte de cadastre constituait le projet primitif de la commission spéciale réunie en messidor an X.

La continuation des travaux eut le très important avantage de former une armée de géomètres instruits et expérimentés. Des cours de géométrie ouverts dans 24 départements furent suivis par un grand nombre d'élèves, et le choix des géomètres en chef put se porter sur des sujets véritablement méritants.

Au 1er vendémiaire an XIV (23 septembre 1805), 600 plans étaient terminés. (Compte général des finances de l'an XIV.) Cependant le cadastre par masse de culture, quel que fût le zèle apporté à sa confection, suscitait encore de nombreuses objections. Plus il approchait de son terme, plus on reconnaissait qu'il ne satisferait pas au résultat universellement désiré, celui d'une juste répartition individuelle. Tout au plus, par son moyen, obtiendrait-on, à grand'peine, une péréquation, toujours très discutable, entre les différentes communes. Mais dans le sein même de chaque commune, de contribuable à contribuable, l'égalité continuerait à faire défaut, puisque les héritages individuels ne seraient ni mesurés, ni évalués séparément.

Le ministre Gaudin, de son côté, qui depuis l'origine des tentatives cadastrales, inclinait secrètement pour le parcellaire, ne manquait pas une occasion de représenter à l'Empereur la supériorité de ce dernier procédé :

« Ces données, que je présentais fréquemment au chef du « gouvernement, finirent par le convaincre, comme je l'étais « moi-même, que tout ce qui ne conduisait pas à rectifier « la *cotisation* individuelle ne serait, en dernière analyse, « d'aucune utilité. » (*Notice historique sur les finances*, par Gaudin.)

Les essais précédents, plus ou moins imparfaits, destinés à éviter la dépense et les délais d'un cadastre parcellaire, n'avaient, en somme, abouti qu'à faire dépenser 20 millions environ, et perdre 5 ou 6 ans. L'Empereur comprit enfin, d'accord avec son ministre, à la suite de ces expériences, qu'il fallait changer de méthode, et, en 1807, la création du cadastre parcellaire fut définitivement décrétée, (Loi du 15-25 septembre 1807, art. 23 et suivants.)

Cette fois, ce n'était plus une loi vaine et sans application, rendue dans un but déclamatoire. De longues délibérations, un commencement d'exécution même, avaient, depuis plusieurs années, devancé sa promulgation. Une commission scientifique, sous la présidence de l'illustre Delambre, rédigea un règlement détaillé, relatif aux parties d'art, destiné à apporter plus de certitude aux constatations des géomètres, (Règlement du 27 janvier 1808). Ceux-ci, formés en grand nombre pendant les années précédentes, se mirent à l'œuvre, et les agents des contributions directes, de leur côté, durent procéder à l'expertise, dans chaque commune, aussitôt que le plan en était achevé. A partir de 1808, le compte général des finances enregistre la marche progressive des opérations, d'année en année:

Au 1er avril 1811, l'arpentage est terminé dans 5.243 com-

munes et l'expertise, nécessairement en retard sur l'arpentage, s'achève dans 3.145 communes. (Compte général de 1810.)

Au 1er janvier 1812, près de 10.000 communes sont arpentées, et 6.000 expertisées. (Compte général de 1811);

Au 1er janvier 1813, les résultats n'augmentent en apparence que de quelques centaines de communes; mais dans celles déjà arpentées et expertisées, les travaux subsidiaires, consistant à former les plans, à dresser les états de section, à rédiger les matrices, se poursuivent et se terminent. (Compte général de 1813.)

Les faits de guerre et les bouleversements politiques suspendirent, en 1814 et 1815, la marche de l'opération; mais, en définitive, à la fin de l'Empire, le quart de la France se trouvait mesuré par un arpentage régulier, et la huitième partie entièrement cadastrée. (Compte-rendu de l'administration des finances en 1815.) Le gouvernement de la Restauration reprit l'opération interrompue et la consolida par les règlements de 1821, 1824 et 1827, qui forment le code du cadastre, sans cesse appliqué depuis lors. En 1830, l'arpentage se trouvait achevé dans 21.512 communes, ce qui représentait un accroissement de plus de dix mille communes depuis 1816. 15.738 communes restaient à cadastrer, et l'on prévoyait que dans dix ans l'opération tout entière serait terminée. (Rapport au roi par M. de Chabrol, ministre des finances, 15 mars 1830.)

Nous ne suivrons pas la confection du cadastre en France jusqu'à son achèvement, en 1845. Il suffit d'avoir constaté qu'à partir de 1807 l'entreprise, ajournée par la Révolution, fut définitivement fondée, et aboutit, après trente-cinq ans de travaux, à une réalisation effective.

Mais cinq ans d'expériences préparatoires et 20 millions de dépenses avaient été nécessaires avant de mettre en cours d'exécution cette œuvre considérable.

## V

L'imperfection des procédés employés, en 1791, pour effectuer la première répartition du contingent général entre les départements, entacha la nouvelle contribution foncière plus gravement, et surtout d'une manière plus irrémédiable, que ne le fit encore l'omission du cadastre.

Le contingent de l'impôt foncier avait été déterminé, en 1790, comme il a été dit, à 240 millions pour toute la France. Ce chiffre de 240 millions procédait d'une estimation savante et approfondie du revenu net du territoire, dont le principal auteur était Lavoisier.

« L'ouvrage, dit celui-ci, a été commencé dès 1784. M. du « Pont, aujourd'hui membre de l'assemblée nationale, en « avait jeté les premières bases. J'ai cherché depuis à « donner plus d'étendue à ce travail. Vingt fois je l'ai « repris et interrompu... » (Résultat d'un ouvrage intitulé : *De la richesse du royaume de France*, remis au comité de l'imposition par M. Lavoisier. Imprimé par ordre de l'assemblée nationale, 1791.)

Ce contingent général, si patiemment déterminé dans son ensemble, fut réparti, entre les départements, dans des conditions toutes contraires de précipitation et d'arbitraire. Il suffit, pour s'en convaincre, de relire les préliminaires de la loi du 3 juin 1791.

Le rapport du comité des contributions reconnaît, en effet, dès le début, qu'il ne possède pour distribuer les 240 millions, dont il s'agit, aucun élément en dehors des documents fournis par l'ancien régime. Or, ces documents de l'ancien régime étaient absolument imparfaits en eux-mêmes, et ne s'adaptaient, en aucune façon, aux circonscriptions nouvelles, comme nous allons le voir.

En 1750, sans doute, M. de Machault entreprit une vaste enquête dans le but de répartir l'imposition des fonds territoriaux du royaume. En 1788, Mgr de Brienne recommença la même statistique, et, l'ayant beaucoup perfectionnée, la fit servir aux abonnements conclus avec les assemblées provinciales. Mais ces précédents, que le comité, malgré ses habitudes de dénigrement systématique contre l'ancien régime, rappelle avec éloge, ne pouvaient conduire au but recherché. Le comité espéra, en vain, les renforcer en ajoutant au chiffre des contributions directes de chaque province celui de leurs anciennes contributions indirectes. « De là résulte, dit-il, non pas, nous l'avouerons, une « répartition de charges bien proportionnelle, mais une « distribution dont l'exactitude approximative est pour le « moment la base la moins imparfaite qu'on puisse pren- « dre. »

Après s'être ainsi excusé, dès les premières lignes, le rapport, pour tirer le meilleur parti possible de ses chiffres défectueux, les groupe et les subdivise dans les colonnes de deux états. Le premier détaille, par généralité, le montant total des anciens impôts directs, généraux et locaux, et y ajoute l'estimation des taxes dues par les privilégiés. Le second état classe les impôts indirects en deux catégories : 1° Impôts qui peuvent être regardés comme payés par les généralités où ils sont perçus (1); 2° Impôts qui ne peuvent pas être attribués exclusivement « au local dans lequel ils sont perçus » (2).

1. Tels sont : les impôts sur le sel, le tabac ; les droits à l'enlèvement et à la fabrication des boissons, huiles et fers ; les droits de vente en détail des boissons ; les droits d'entrée dans les villes, pour moitié ; ceux d'insinuation, centième denier et contrôle s'appliquant à des mutations locales.

2. Ce sont les droits sur les procédures, de formule, de contrôle des exploits ; les droits de traites, de fabrication sur les cuirs, cartes à jouer, amidons, marque d'or et d'argent, la seconde moitié du droit d'entrée dans les villes, etc.

Les premiers furent affectés pour leur montant intégral, à la portion même de la province dans laquelle ils avaient pris naissance, et les seconds, imputés à chaque généralité au marc la livre des impositions directes.

Ces combinaisons ingénieuses, toujours uniquement basées sur les chiffres des anciens impôts, ne parvenaient pas à douer d'autorité des données qui en étaient originairement dépourvues.

D'ailleurs, il fallait encore passer des anciennes circonscriptions par généralités, aux nouvelles circonscriptions par départements, et pour cela superposer d'autres hypothèses aux précédentes. « La distribution une fois faite entre les « généralités, continue le rapport, il a fallu faire un tableau « similaire entre les départements. Le procédé pour cette « transcription eût été fort simple si le territoire de chaque « généralité avait servi tout entier à la formation d'un « certain nombre de départements. Mais les discordances « des différentes circonscriptions rendent le travail fort « difficile. »

Tel département ne supporte, en effet, qu'en partie les droits d'aides ; tel autre paye le sel, à différents prix, ou même ne rentre que pour une portion de son territoire sous le joug de la gabelle, etc. Comment tenir compte de ces distinctions ? Le comité juge ici trop difficile d'entrer dans des explications développées, et cesse d'indiquer les détails de ses procédés. L'arbitraire, sans doute, présida seul à cette dernière transformation.

En résumé, le rapport conclut, dans des termes à peu près identiques avec ceux de son préambule : « Obligés de choisir « entre diverses méthodes imparfaites, nous avons dû vous « proposer celle qui l'est le moins. » (Rapport fait au nom du comité des contributions publiques sur la répartition de la contribution foncière, 15 mai 1791.) Cette appréciation

pitoyable, émanant du comité même de l'assemblée, définit exactement son œuvre.

Le projet que nous venons d'analyser, lu à la séance du 27 mai 1791, obtint le privilège, bien inopportun pour lui, d'un vote par acclamation. « Sur cette proposition, dit le « procès-verbal, un membre a observé que, si le projet de « ce travail était discuté séparément, et article par article, « cette manière de délibérer donnerait lieu à des récla- « mations interminables. En conséquence, il a demandé « qu'on le mît aux voix en masse et qu'on le décrétât sur- « le-champ. » (Procès-verbal de l'assemblée nationale, imprimé par son ordre. Séance du 27 mai 1791.)

Le projet fut donc voté d'emblée, sans observations, *in globo*.

Telle fut la préparation de la loi du 27 mai-3 juin 1791, qui détermina, d'une manière définitive, la part de chaque département dans l'impôt direct. Pour un objet aussi grave, l'assemblée se borna à puiser ses renseignements dans le passé, dans un passé condamné, dont elle-même proclamait, en toute occasion, les erreurs et les abus. En outre, elle s'abstint de délibérer en séance publique, prévoyant qu'au premier mot un débordement d'objections s'élèverait contre les bases arbitraires de son comité.

Le vote précipité de l'assemblée constituante ne lui assura qu'une très courte tranquillité. Dès le mois de septembre suivant, de nombreuses pétitions commencèrent à signaler, non seulement les profondes inégalités de la répartition, mais encore des erreurs matérielles de calculs. L'incertitude de l'opération primitive fit qu'on n'osa même pas rectifier ces dernières. « Quant à la répartition, « votre comité vous représente, sans aucun changement, « celle que vous avez décrétée le 27 mai dernier, non pas, « comme il vous l'a déjà dit dans le temps, qu'il la crût

« parfaite, mais parce qu'elle était, ce qu'elle est encore, la « moins défectueuse que vous puissiez faire. (Rapport du comité des contributions publiques sur la répartition de la contribution foncière pour l'année 1792, 22 septembre 1791.)

Les départements composant les anciens pays d'élection se plaignaient spécialement d'être surchargés par rapport aux pays d'état. Ceux-ci, en effet, ne participaient aux dépenses générales qu'au moyen de contributions librement réparties dans leur sein, tandis que les pays d'élection, placés directement sous la juridiction fiscale du gouvernement central, subissaient toutes ses rigueurs. Or, précisément parce qu'ils avaient plus souffert que les autres jusqu'en 1789, il arriva que leur sort, après 1789, devint pire.

Les plaintes cependant cessèrent pendant la période des assignats, parce que le poids des impôts, payables alors en papier monnaie déprécié, parut presque insensible : nous avons déjà constaté ce phénomène à l'occasion du cadastre. Ce fut au point qu'un fonds de huit millions, formé par le prélèvement de centimes additionnels généraux, et destiné à réduire les contingents des départements surchargés (Loi du 10 avril 1791, article 4), resta en partie sans emploi. Le pays éprouva, de 1791 à 1796, *de terribles distractions*, comme dit une note officielle sur la répartition de la contribution foncière, rédigée, en 1876, par le ministère des finances.

Mais, dès le rétablissement du payement des contributions en numéraire, les réclamations se renouvelèrent de toutes parts : l'écho en retentit dans les délibérations des conseils des Cinq-Cents et des Anciens : chacun rappelait l'insuffisance notoire du travail de l'assemblée constituante, son inconcevable précipitation, l'absence de toute

enquête préparatoire. « Les anciennes contributions, di-« sait un orateur, ont servi de base à celles qui ont été éta-« blies depuis le commencement de la Révolution. Or, « comme les provinces étaient très inégalement impo-« sées, il s'ensuit que la répartition actuelle est injuste, « et qu'il est impossible de la conserver plus longtemps. » (Cinq-Cents, 6 floréal an IV. Opinion de Beffroy.)

Un autre, pour mettre à jour la légèreté de l'assemblée constituante, dont il avait fait partie, renouvelait le récit de la séance du 27 mai 1791 : « L'assemblée, par « un mouvement presque unanime, puisqu'il n'y eut « qu'un réclamant, arrêta, sur la motion d'un de ses « membres, que pour éviter les longueurs, et même les « dangers, d'une semblable discussion, dans un instant « où l'établissement de l'impôt paraissait si impérieuse-« ment commandé, on adopterait *in globo* et de con-« fiance la répartition arrêtée par le comité. » (Opinion de P. Dedelay, 14 prairial an V. Anciens.) — « Les bases du tra-« vail, tous les éléments manquaient à l'assemblée con-« stituante ; ce n'était pas remédier aux inégalités existantes « que de consacrer les anciennes erreurs, et d'y ajouter « toutes celles que commirent les commissaires réparti-« teurs des communes. » (Opinion de Chassiron. Anciens, 15 prairial an V.)

Le rapporteur de la commission spéciale du conseil des Cinq-Cents, sur la contribution foncière de l'an V, avoue, de même, que « les bases adoptées en 1790 étaient attaquées « de toute part. » (Rapport de Gibert Desmolières, 27 germinal an V.)

A la suite de ces longues discussions, divers projets proposèrent de recommencer la répartition et de lui chercher de nouvelles bases, soit au moyen d'une vaste enquête portant sur la richesse territoriale, soit en s'appuyant sur

les chiffres de la population de chaque région combinés avec sa superficie, etc. Ramel, ministre des finances, imagina même alors un remède, dont nous venons de faire l'essai en 1881. Il s'agissait de diviser la répartition en deux parties, l'une relative à la taxe des bâtiments, usines, etc.; l'autre à celle des fonds de terre. « La partie « sur laquelle la proportion de la contribution foncière varie « le plus, dit-il, est celle des maisons, bâtiments et usi- « nes. Dans certaines communes, on les évalue à raison « de leur valeur locative; dans d'autres, on les estime seu- « lement à raison de la surface qu'elles occupent comme « terres de première qualité. De là, il est résulté qu'on ne « demande presque rien aux propriétaires de maisons, tandis « qu'on a eu à répartir sur les terres une proportion supé- « rieure au cinquième. » (Rapport du ministre des finances au Directoire, 29 prairial an IV, Archives nat, A.F.III, 115.)

Mais les assemblées du Directoire n'osèrent pas aborder les difficultés d'un remaniement général de la répartition. Toutefois, malgré l'extrême pénurie des budgets, afin de calmer les plaintes universelles, elles n'hésitèrent pas à réduire de 21.941.000 francs le principal de l'impôt foncier. Ce dégrèvement fut attribué spécialement aux départements présumés surchargés (25 à 12 0/0 pour les départements présumés surchargés, 10 0/0 pour les départements justement imposés, 9 à 1 0/0 pour ceux réputés favorisés. Loi du 18 prairial an V, 6 juin 1797. Art. 1.)

Ce palliatif de 22 millions ne suffisait pas pour combler les inégalités existantes, que le temps, du reste, ne cessait de creuser plus profondément. Bientôt un nouveau dégrèvement de 10.902.945 francs fut consenti sur le principal de l'impôt foncier (1). Ces 10.902.000 francs distribués

1. Les chiffres indiqués ici se rapportent aux 86 départements composant la France avant 1860. Le territoire de la France ayant beaucoup va-

également entre tous les départements (5 0/0) ne pouvaient exercer une influence sérieuse sur l'amélioration de la répartition. (Loi du 9 vendémiaire an VI.)

L'année suivante, il fallut recommencer. Ramel, ministre des finances, trouva alors un procédé très économique pour diminuer le principal.

L'impôt foncier devait frapper, nous l'avons expliqué, toutes les propriétés foncières, quelles qu'elles fussent. Or parmi ces propriétés figuraient celles de l'État, que les répartiteurs de 1790, en l'absence du cadastre, avaient surchargées à l'envi. Dans les communes où existaient des domaines de l'État (aussi bien du reste que dans celles où existaient des biens d'aristocrates), l'exagération de leur cotisation dépassait toute mesure. Ainsi, à Paris, le tiers de la contribution foncière portait sur le dôme du Panthéon, les tours de Notre-Dame, la fontaine des Innocents, le jardin des Tuileries, les promenades du Boulevard, etc. (Message du 1er messidor an VII.) Ramel fit cesser une situation aussi irrégulière en provoquant l'exemption complète de l'impôt foncier en faveur des domaines nationaux non productifs de revenu. (Loi du 3 frimaire an VII, art. 103, 105 et 106.)

Cette mesure réduisit de 18 millions les contingents (exactement 17.659.550 francs pour les départements demeurés français), et, sur ces 18 millions, deux seulement furent distribués entre les départements, à raison des biens nationaux improductifs qu'ils perdaient dorénavant le droit d'imposer. La différence, atteignant ainsi 16 millions qui devenaient libres, représentait l'exagération des répartitions

rié, pendant le cours de la Révolution et de l'Empire, et le principal de l'impôt foncier variant avec lui, il serait impossible d'apprécier l'importance relative de chaque dégrèvement successif, si l'on n'adoptait pas une base fixe.

locales à l'égard des propriétés en question. Elle fut partagée entre tous les départements, à titre de dégrèvement, suivant une échelle progressive, spécialement favorable aux départements surchargés. (Loi du 7 brumaire an VII, 28 octobre 1798.)

Le Consulat succédant au Directoire, et l'Empire après lui, cherchèrent, d'abord, dans le cadastre, comme nous l'avons vu, les moyens de réparer les erreurs de la répartition primitive. Le cadastre par masse de culture, adopté en premier lieu, tendait directement vers ce but; plus tard, le cadastre parcellaire, institué en 1807, devait, dans la pensée de ses premiers promoteurs, remonter, par le groupement successif de ses résultats, de la commune au canton, du canton à l'arrondissement et au département. Cependant, tout en paraissant compter dans l'avenir sur les données cadastrales pour rétablir l'équilibre général de la répartition, le gouvernement consulaire n'en poursuivit pas moins immédiatement, par voie de dégrèvements partiels, les réparations urgentes qu'exigeaient les inégalités toujours subsistantes de l'impôt foncier entre les départements. Le ministre Gaudin recommença à l'égard des bois de l'État l'opération que son prédécesseur Ramel avait accomplie avec succès sur les domaines non productifs de revenu. Le produit des bois de l'État, en l'an IX, atteignait 32 millions à peine, et le montant de leurs contributions ne s'élevait pas à moins de 11 à 12 millions. La moyenne représentait donc une imposition supérieure au tiers de leur revenu : on voit que les répartiteurs n'avaient pas eu la main légère. Gaudin proposa d'affranchir de toute contribution cette partie du domaine public, comme l'avait été celle des immeubles non productifs de revenu, et de diminuer les contingents des départements, où les bois étaient

situés, d'une somme égale au cinquième seulement du revenu net qu'ils donnaient à l'État. Ce cinquième s'éleva à 4.305.930 francs, ce qui révélait une exagération de 6 à 7 millions (6.192.300 francs), lesquels furent affectés au dégrèvement du principal d'un certain nombre de départements trop imposés. (Loi du 19 ventôse an IX, 10 mars 1801.)

Les dégrèvements, que nous venons d'énumérer successivement, réduisirent de 56.695.000 francs le principal de l'impôt foncier. Celui-ci, fixé primitivement à 240 millions par l'assemblée constituante, descendit à 183.304.000 francs à la fin du Consulat (1).

Sous l'Empire, le dégrèvement accordé par la loi du 25 février 1804 (8.434.000 francs) et la réduction de 3.092.000 francs accordée, en 1805, à 25 départements considérés comme les plus surchargés (2.765.000 francs afférents aux départements de l'ancienne France) ramenèrent le montant de l'impôt foncier à 172.105.000 francs.

Enfin la Restauration, en 1819 (3.978.000 francs), et, en 1821 (13.446.123 francs), acheva l'œuvre des dégrèvements.

Le principal de l'impôt foncier fut définitivement fixé à 154.681.351 francs, en 1821, et le total des dégrèvements s'arrêta à 85.318.649 francs.

L'opération de 1821 est la dernière de cette nature. Depuis lors, l'impôt foncier n'a plus varié en principal, si ce n'est par le jeu normal des augmentations ou diminutions de territoire, des accroissements ou pertes de matière imposable. En 1850, sans doute, 17 centimes additionnels généraux ont été supprimés. Mais ce soulagement de 27.200.000 francs, si important et si efficace qu'il fût (Loi du 14 août 1850), ne porta que sur les centimes additionnels

1. Ces chiffres se rapportent toujours exclusivement aux départements composant la France en 1790.

et n'affecta pas la répartition du principal entre les départements.

Une enquête approfondie des forces contributives de chaque partie du territoire de la France, telle que l'assemblée constituante aurait dû l'effectuer, avant de répartir pour la première fois la contribution qu'elle inaugurait, précéda le dégrèvement de 1821.

Cette enquête, prescrite par l'article 38 de la loi du 15 mai 1818, démontra que le rapport de l'impôt au revenu variait dans des proportions excessives, presque invraisemblables, de localité à localité. Ainsi, dans certains départements, l'impôt prélevait le sixième du revenu des propriétaires; dans d'autres, la seizième ou la dix-septième partie seulement. Le même produit net de 100 fr. acquittait ici 16 fr. 60 d'impôt, et, là, 6 fr. 20 ou 5 fr. 90.

La loi du 31 juillet 1821 s'efforça de ramener ces proportions vers une moyenne plus uniforme. Mais, comme elle ne pouvait refaire la répartition dans son entier, c'est-à-dire rehausser les cotisations trop faibles, en même temps qu'elle diminuait celles qui étaient excessives, son action demeura nécessairement imparfaite.

Les 13 millions 1/2 qu'elle consacra à des dégrèvements rationnels parvinrent toutefois à resserrer l'ancien écart dans des limites moins étendues (1/8 à 1/17 au lieu de 1/6 à 1/17). Cinquante-deux départements surchargés ressentirent dans des proportions diverses le bon effet de ces dispositions. Pour la première fois, un essai de répartition basé sur une appréciation étudiée du revenu territorial venait d'être tenté. Cependant l'impossibilité d'arriver à une solution satisfaisante, et l'excès des inégalités existantes que l'enquête mettait en évidence, reportèrent naturellement, encore une fois, la pensée vers le travail primitif de l'assemblée constituante, origine de tout le mal.

L'origine de cette inégalité, dit le rapporteur de la loi de 1821 à la Chambre des députés, remonte à l'assemblée constituante. La première répartition fut faite presque au hasard. C'était une injustice qu'on conjurait les Français de supporter provisoirement. Le comité chargé de préparer le travail n'eut d'autre but que de refondre par départements les anciennes impositions directes et indirectes (l'enregistrement excepté) supportées par les provinces. Il s'attendait à voir son travail rejeté : mais l'assemblée se leva tout entière et l'adopta de confiance.

Ainsi, le hasard présida seul à cette répartition : les propriétaires s'y soumirent : l'espérance de voir bientôt réparer cette grande injustice soutint leur courage. Elle dure depuis 30 années, malgré quelques efforts infructueux pour la réparer.

(Rapport de M. le comte de Labourdonnaye, 10 mai 1821.)

A la Chambre des pairs, l'opération de l'assemblée constituante en 1791 ne provoqua pas un jugement moins sévère :

On pouvait prévoir qu'une opération aussi dépourvue d'éléments de calculs, qui aurait exigé une longue suite de vérifications et d'expertises, étant faite à la hâte, sur les données les plus vagues et les plus obscures, donnerait les résultats les plus défectueux. Ces fâcheux pressentiments, qui furent alors traités avec dédain, se sont réalisés au delà même de ce que les plus défiants auraient pu craindre ; et c'est un exemple frappant du danger de quitter les routes battues pour se jeter dans celles qu'on n'a pas pris le temps d'explorer. (Rapport du Mis de Garnier, 28 juillet 1821.)

Dans le cours de la discussion, il fut démontré que les 52 départements inscrits sur les tableaux officiels de l'enquête comme surchargés, composaient tous autrefois, sauf deux, des pays d'élection ; qu'au contraire, 30 départements sur 34, considérés comme imposés à un taux inférieur à la moyenne, appartenaient aux anciens pays d'états. Les inégalités de la taille, de la gabelle, des aides, etc., avaient donc été purement et simplement consolidées en 1791 ; les preuves en demeuraient encore manifestes en 1821. (Chambre des députés, séance du 10 juillet 1821.)

En 1850, une nouvelle enquête, analogue à celle de 1821, fut ordonnée. Elle se termina en 1854, après avoir coûté

un million, sans qu'il en ait été fait usage (Loi du 7 août 1850, art. 2). En 1875, l'assemblée nationale mit, de rechef, le gouvernement en demeure de présenter un projet de répartition du principal de la contribution foncière entre les départements (Loi du 3 août 1875, art. 4). En conséquence, une loi du 9 août 1879 accorda un crédit extraordinaire d'un million pour effectuer l'exacte évaluation du revenu des propriétés non bâties (1). L'administration des contributions directes a terminé récemment son travail, dont les résultats sont, en ce moment, soumis aux pouvoirs publics (2).

Le renouvellement périodique de ces enquêtes révèle le malaise de la situation : la question de la répartition demeure ouverte depuis 1790 et provoque les efforts infructueux de tous les gouvernements. Voilà près de 30 ans qu'on cite la commune de Vaudherland, en Seine-et-Oise, et celle de Sauveterre, dans la Gironde, comme de frappants exemples des inégalités monstrueuses qu'il faudrait au plus tôt réparer. A Vaudherland, le principal de l'impôt foncier s'élève à plus de 21 0/0 du revenu net de la terre, tandis qu'il demeure au-dessous de 1 0/0 (0, 61 0/0) à Sauveterre. Le rapprochement de ces deux extrêmes n'est-il pas plus saisissant qu'un long discours ?

L'enquête de 1879 risque de demeurer aussi stérile que celle de 1850. Trop d'obstacles s'opposent au remaniement d'une répartition appliquée depuis 90 ans, pour qu'on puisse espérer corriger aisément les vices de l'opération de 1791. Les plus modernes législateurs, malgré leur culte pour la Révolution, s'en rendent bien

1. Nous avons vu, plus haut, Ramel exprimer, dès l'an IV, l'idée de séparer le contingent des propriétés bâties de celui des propriétés non bâties. (Page 207.)

2. Nouvelle évaluation du revenu foncier des propriétés non bâties faite par l'administration des contributions directes, en exécution de la loi du 9 août 1879. Imprimerie nationale, 1883.

compte,et ils n'hésitent pas à accuser, à leur tour, l'assemblée constituante des maux qu'ils se trouvent impuissants à réparer. « Nous tenons à constater, encore une fois », dit le rapporteur de la loi de 1875, « combien avait été funeste « la base de la répartition de 1790, et combien elle laisse « d'inégalités à réparer. » (Rapport fait au nom de la commission de l'assemblée nationale, par M. Raymond Bastid, 31 juillet 1875.)

## VI

Toutefois l'assemblée constituante, il est juste de s'en souvenir, avait introduit, dans le texte même de la loi du 17 mars 1791, un correctif très puissant, qui paraît oublié aujourd'hui, et dont l'influence eût été sans doute capable de corriger, à la longue, les vices de la répartition primitive.

Ce correctif consistait dans la détermination d'un taux moyen et maximum d'imposition, sous le niveau duquel toutes les cotes devaient peu à peu s'égaliser. Nous avons exposé comment les assemblées provinciales de la Haute-Guyenne, du Berry, de l'Ile-de-France, etc.,fixèrent expérimentalement ce taux commun.

La loi du 17 mars 1791 continua ces précédents. Seulement, au lieu de procéder au moyen d'expertises locales, elle établit, d'emblée, le maximum du taux commun à un sixième (1) du revenu foncier (art. 3).

Tout contribuable,en mesure de prouver que sa cotisation dépassait ce maximum du sixième de son revenu, pouvait obtenir un dégrèvement. Le jeu naturel des récla-

1. La loi du 30 juillet 1792 éleva le maximum du 6e au 5e (art. 1), taux qui fut maintenu par la loi du 3 août 1793.

mations, ainsi légalement provoquées, devait amener, peu à peu, le nivellement général des cotes. « Cette promesse « calma les inquiétudes, dit Ramel, l'espérance soutenait « les courages. Mais elle fut déçue par les difficultés, par les « entraves de la loi du 18 août 1791 (1). » (Rapport sur les contributions directes de 1794, par D. V. Ramel, 6 frimaire an III.) Ailleurs, il ajoute : « Les imperfections de la répar-« tition de 1790 ne furent admises par l'assemblée consti-« tuante, *que parce qu'on proposa, en même temps, de déclarer « que tout particulier, qui se trouverait taxé au delà du « sixième de son revenu pour le principal, pourrait récla-« mer.* » (Rapport du ministre des finances au Directoire, 29 prairial an VI. Archives nationales A. F. III 115.)

Mais l'assemblée constituante, craignant de voir ses recouvrements compromis par le nombre immense des réclamations qui se produisirent au début, et cédant aux plaintes de l'administration, surchargée d'un travail exceptionnel, rendit tout recours à peu près désormais impossible au moyen du règlement restrictif du 28 août 1791.

La loi du 3 frimaire an VII, cependant, jugea indispensable de remettre en vigueur la salutaire prescription d'un taux commun maximum d'imposition.

« Pour rassurer les contribuables, dit son article 7, « contre les abus de la répartition, il sera déterminé, cha-« que année, par le corps législatif une proportion générale « de la contribution foncière avec les revenus territoriaux, « au delà de laquelle la cote de chaque contribuable ne « pourra être élevée. » (Art. 7 de la loi du 3 frimaire an VII.)

En conséquence, la loi du 4 messidor an VII fixa au

1. Ramel écrit sans doute par erreur 18 août 1791, au lieu de 28 août 1791, qui est la date de la loi relative aux décharges et réductions sur la contribution foncière.

cinquième du revenu imposable foncier pour les contributions de l'an VII, et rétrospectivement au quart, pour les années V et VI (1), la proportion que la cotisation de chaque contribuable, de chaque commune et de chaque canton ne devait pas dépasser. (Loi du 4 messidor an VII, 22 juin 1799. Article unique.) Les réductions accordées, à la suite des réclamations reconnues fondées, étaient réimposées sur toutes les autres communes, comme sous l'ancien régime.

Le rapport de Lebrun, au sujet de cette loi, ose attribuer l'origine de cette excellente disposition à ses véritables auteurs, aux assemblées provinciales, dont, jusqu'alors, aucun orateur de la Révolution n'avait jamais parlé.

« En 1790, dit Lebrun, certains genres de propriété furent estimés avec rigueur, avec exagération, parce qu'elles « appartenaient à des citoyens odieux ; d'autres furent « évaluées avec une excessive bienveillance, parce que la « présence ou l'influence des propriétaires imposèrent à « la bonne foi des appréciateurs. Le remède — l'établissement d'une proportion entre le revenu imposable et « la contribution foncière — avait été préparé par *l'expérience de ces assemblées provinciales, qui firent le premier essai du génie de la France, lorsqu'il méditait la Révolution.* » (Rapport de Lebrun au conseil des Anciens, 23 prairial an VII.)

Pourquoi l'année suivante, sans qu'une suppression expresse soit intervenue, la mesure ne figura-t-elle plus dans la loi de finances ? Aucun document ne l'explique. Le fait est, cependant, qu'à partir de l'an VIII, le maximum cessa d'être déterminé, et qu'avec lui s'évanouit l'espoir

1. On sait qu'à cette époque deux ou trois années de recouvrements se trouvaient arriérées.

de nivellement reposant sur son application. Sans doute, différents orateurs avaient indiqué précédemment que la masse des réclamations dépassait la possibilité des vérifications : « Chaque contribuable étant autorisé à faire réduire « sa cote au quart de son revenu, partout on vit s'accumuler « des demandes. A peine resta-t-il quelques particuliers « insouciants ou éloignés qui gardèrent le silence. » (Delzons, conseil des Anciens, 29 prairial an VII.)

Mais cette raison ne peut justifier l'abandon définitif du maximum ; car, dans des temps plus calmes, le service des réclamations n'aurait par tardé à se régulariser. Il suffisait d'élever la limitation pendant quelques années pour suspendre et échelonner les demandes de réduction. Le véritable motif de la suppression du maximum se trouve, selon toute vraisemblance, dans les espérances de péréquation rapide que fit concevoir, en 1799, l'entreprise du cadastre. Comme on supposait alors obtenir très prochainement l'égalité générale de la répartition (1), il sembla sans doute inutile de laisser continuer leur cours aux réclamations individuelles, puisqu'elles allaient se trouver spontanément satisfaites.

Lorsqu'on reconnut, plus tard, l'impuissance du cadastre à procurer un nivellement général, le système du maximum ne fut pas rétabli. Sans doute, la loi qui l'avait institué demeure toujours théoriquement en vigueur, puisqu'elle n'est pas abrogée ; mais son exécution se trouve, de fait, suspendue. Serait-il opportun de la remettre en pratique ? Au début peut-être, pendant plusieurs années, l'examen de très nombreuses réclamations troublerait encore le service des contributions directes. Mais, cette période de transition une fois franchie, on imaginerait difficilement un moyen plus rationnel et plus certain de rétablir l'exactitude de la

1. Voir pages 196 et suivantes.

répartition et de la maintenir sans cesse, d'elle-même, dans un juste équilibre.

En tous cas, il est infiniment regrettable, aujourd'hui, que l'opération décrétée en 1791 n'ait pas, dès lors, suivi son cours régulier. Si, depuis cette époque, la mesure avait été régulièrement appliquée, la péréquation constituerait, sans doute, maintenant un fait accompli.

## VII

Dans le cours de l'historique de chacune des parties de la contribution foncière, depuis la Révolution jusqu'au régime actuel, nous avons eu rarement l'occasion de citer la loi du 3 frimaire an VII (23 novembre 1798), malgré son incontestable importance.

Cette loi, rendue dans la dernière année du Directoire, forme aujourd'hui le véritable point de départ de la législation moderne. Elle a remplacé la loi de 1790. Son mérite principal consiste dans les perfectionnements qu'elle apporta à la rédaction des lois antérieures et dans la classification intelligente qu'elle fit des textes en vigueur. Elle créa peu par elle-même.

Aussi, le conseil des Cinq-Cents ayant inséré dans le préambule de sa résolution la phrase suivante : « Considérant qu'il est urgent de *déterminer* les principes « et les formes de la répartition », le conseil des Anciens y substitua cette formule plus exacte : « Considérant qu'il « est instant de *rappeler* les principes et de *perfectionner* le mode de répartition. » Ce changement est significatif. Le rapporteur indique, en outre, que la loi de 1790 se trouve conservée à peu près intacte dans le projet, avec les quelques modifications provenant des décrets posté-

rieurs du 23 nivôse an III, 8 messidor an IV et 18 prairial an V. « C'est d'eux qu'est extraite la présente. » (Rapport de Ledanois, Anciens, 3 frimaire an VII.)

L'examen individuel des articles de la loi de frimaire an VII fait ressortir, du reste, clairement le petit nombre d'innovations qu'elle renferme. Les noms de plusieurs corps administratifs qui n'existent plus sont modifiés ; le nombre des répartiteurs est porté de cinq à sept ; un livre des mutations complète la matrice des rôles ; parmi les quinze années destinées à former le revenu net, celles qu'à troublées la circulation du papier-monnaie sont déduites ; l'imposition des maisons de campagne, souvent remaniée jusque-là, reçoit une assiette définitive, etc. ; telles sont les plus graves modifications apportées aux lois existantes.

Pour le surplus, la loi du 3 frimaire an VII, dans ses 154 articles, reproduit, en les rédigeant mieux, d'une manière plus précise et plus complète, l'ensemble des règles précédemment admises ; elle conserve les principes généraux, les heureuses réformes, aussi bien que les lacunes importantes de l'œuvre de l'assemblée constituante.

Ce travail de refonte émane des hommes capables et laborieux que les péripéties politiques du Directoire firent rentrer dans le sein des administrations, et qu'on vit s'y adonner modestement à l'œuvre si nécessaire de la reconstitution du pays. « La résolution a deux caractères que vous « estimez avec raison, dit en terminant le rapporteur, *clarté* « *du plan, soin de la rédaction.* » (Rapport de Ledanois, Anciens, 3 frimaire an VII.) Ce sont bien là, en effet, les traits distinctifs de la loi du 3 frimaire an VII, qui marque, comme il vient d'être dit, le véritable début du système actuel.

Dans l'intervalle, depuis 1790, que de troubles, que de ruines, que d'expériences désastreuses ! Nous avons vu les

municipalités s'abstenir de former les matrices, les receveurs ne plus percevoir, faute de rôles, les contribuables ne pas payer leurs cotisations, même en papier, le système des poursuites prendre un caractère odieux et arbitraire, l'impôt en nature gaspiller les récoltes du cultivateur, la désorganisation s'emparer de toutes les branches du service, la loi de 1790, enfin, pendant les neuf années qui suivirent sa promulgation, demeurer à l'état de lettre morte.

C'est seulement au sortir de la crise révolutionnaire, depuis le début du siècle, que par les mains des gouvernements réguliers, l'ancien édifice se relève lentement, pièce à pièce : l'établissement d'une administration des contributions directes et la création de contrôleurs associés aux répartiteurs (1799), la nomination des percepteurs par le pouvoir central (1804), la réglementation des poursuites (1800) ; celle des réclamations (1832) ; celle des privilèges du Trésor (1808) ; l'amélioration de la répartition du contingent entre les départements (1821) ; la confection d'un cadastre général (1807), etc. ; toutes ces réformes, réalisées dans la première moitié du XIX^e siècle, permettent enfin à l'œuvre primitive de fonctionner régulièrement.

Mais que de temps, que de longs efforts pour aboutir à ce résultat ! et ne peut-on pas raisonnablement supposer, en songeant à la marche rapide et précise des progrès accomplis sous le règne de Louis XVI, que le but eût été beaucoup plus rapidement atteint, si ce grand mouvement avait pacifiquement suivi son cours ?

---

# CGAPITRE VII

## SUPPRESSION DES CORVÉES.— ORIGINE DES PRESTATIONS

I. Ce qu'étaient les anciennes corvées en nature. — Leur suppression par Turgot,en 1776. — Leur rétablissement. — Necker. — Assemblées provinciales. — Assemblée des notables de 1787. — Édit définitif de suppression. — La réforme est accomplie en 1789. — II. Période de la Révolution. — Les routes ne sont plus entretenues. — Impôt des barrières. — Consulat. — Prestations en nature. — Leur caractère diffèrent des corvées. — Elles en procèdent directement, néanmoins avec quelques modifications.

### I

Les corvées consistaient, autrefois, dans l'obligation imposée aux habitants de chaque localité de coopérer personnellement à la construction et à l'entretien des chemins. Cette obligation n'a rien d'exorbitant lorsqu'elle demeure restreinte, comme pour les prestations actuelles, aux travaux locaux, effectués sur le territoire même de la commune. Mais les anciens corvéables s'absentaient pendant plus d'une semaine de leur domicile, emmenant avec eux leurs instruments et leurs attelages, à trois ou quatre lieues, et souvent au delà ; toutes leurs occupations habituelles se trouvaient arrêtées, beaucoup d'argent et de temps perdus dans ces longs déplacements. Les récoltes en souffraient plus que la voirie n'en pouvait profiter (1).

1. Les *Nouvelles Éphémérides du citoyen* fournissent une minutieuse description des maux de la corvée. Année 1775, tome second. Article de l'abbé Baudeau.

Turgot, frappé de tels inconvénients, prit sur lui dans sa généralité de Limoges, vers 1762, sans demander l'autorisation du gouvernement, de supprimer la corvée en nature et de la remplacer par une contribution en argent. L'exécution des chemins fut confiée à des entrepreneurs, au moyen d'adjudications au rabais. L'expérience réussit de tous points : les entrepreneurs confectionnèrent les routes beaucoup mieux que ne le faisaient les corvéables ; la dépense en argent demeura beaucoup au-dessous de celle qu'eût représentée le travail en nature ; le peuple éprouva un réel et général soulagement. Du Pont de Nemours, dans son ouvrage sur Turgot, son maître et son ami (1), fournit le tableau de l'étendue et de la beauté des routes, dont la suppression de la corvée permit l'exécution en Limousin.

Devenu ministre, Turgot voulut généraliser le bienfait dont il avait doté le Limousin : il proposa au roi la suppression des corvées dans la France entière et leur remplacement par une contribution additionnelle aux vingtièmes : « Votre Majesté, disait le préambule du projet d'édit, pa-« raît depuis longtemps convaincue de la nécessité de sup-« primer la corvée : j'ose assurer, d'après l'expérience des « maux que cette charge a faits dans la province que j'ai « administrée, qu'il n'en est pas d'aussi cruel pour le « peuple. » (Mémoire du mois de janvier 1776.)

Mais le parlement de Paris accueillit cette sage réforme avec une opposition violente. Il ne s'arrêta pas à discuter les avantages ou les inconvénients intrinsèques de la corvée : non ! c'était la tradition de la monarchie, les droits de la noblesse, la constitution même de l'État que la suppression de la corvée mettait, d'après lui, en péril ! Le parlement rappela pompeusement l'axiome ancien : « Le

1. Cet ouvrage de Du Pont de Nemours sert de préambule aux œuvres complètes de Turgot.

« noble n'est tenu de payer la taille, ni faire vile corvée. » — « Et qui pourrait démontrer aux nobles, ajoute-t-il « en terminant, qu'après les avoir rendus corvéables, on « ne prétendît pas, dans la suite, les rendre taillables ! » (Remontrances du parlement de Paris, mars 1776.)

Ces maximes rétrogrades (1) ne formaient, heureusement, qu'une note isolée au milieu du concert de voix que l'opinion publique et les membres éclairés du gouvernement élevaient unanimement en faveur d'un progrès reconnu nécessaire. Aussi, le roi, soutenu par l'énergie persuasive de Turgot, n'hésita-t-il pas à imposer au parlement, dans un lit de justice, l'enregistrement de l'édit qui devint définitif au mois de mars 1776.

Le succès de Turgot ne lui survécut pas. Après son départ, Louis XVI, privé de son solide appui, céda aux représentations de ses ennemis. Le premier acte de M. de Clugny, successeur de Turgot, fut de restaurer solennellement la funeste institution de la corvée. (Déclaration du 11 août 1776.)

Voilà donc la corvée rétablie, en 1776, cinq mois après sa suppression ! Voilà l'œuvre de Turgot anéantie, les anciens abus réinstallés par l'influence des courtisans et des parlements unis dans le même intérêt : car, comme le dit Necker, la question de la corvée « n'est, en dernière analyse, « qu'un débat entre les pauvres et les riches ». (Rapport au roi, mois de janvier 1781.) Les pauvres avaient été vaincus.

Si, à ce moment, en 1776, la Révolution eût inopinément établi le bilan du passé, comme elle l'a fait treize ans plus

1. « Quels ne sont pas les dangers, s'écriait encore le parlement, d'un « projet produit par un système inadmissible d'égalité, dont le premier « effet est de confondre tous les ordres de l'État, en leur imposant le « joug uniforme de l'impôt ! »

tard, quel avantage les ennemis de l'ancien régime n'auraient-ils pas manqué de tirer de cet échec, pour accuser son impuissance ! Cependant, en laissant les événements suivre leurs cours, ils ont pu voir, au contraire, en 1787, l'assemblée des notables réaliser, sans difficulté, la réforme manquée en 1776. Ce premier insuccès n'était donc qu'une des oscillations inévitables précédant toujours l'installation définitive des fondations importantes.

Lorsque Necker arriva aux affaires, après Clugny, il s'empressa de reprendre l'entreprise de Turgot. Seulement, Necker savait qu'on réussit rarement par des moyens brusques et des systèmes d'une seule pièce. Dans son compte rendu au roi (1781), il dit : « Plus j'ai examiné cette im-
« portante discussion, et plus je suis convaincu qu'il est
« à désirer que les moyens de supprimer la corvée soient
« favorisés. »

Le principe de la suppression est donc nettement posé ; mais, ajoute le ministre, « pour cet objet, où le concours des
« volontés est si nécessaire, où les difficultés se multiplient,
« j'ai cru qu'il fallait un établissement d'administration
« capable de seconder les vues bienfaisantes de Votre
« Majesté ».

Les assemblées provinciales étaient, dans la pensée de Necker, cet établissement d'administration qui devait amener le succès de la mesure. Il les chargea, en effet, de pourvoir à la suppression, ou plutôt au remplacement de la corvée en nature : chacune d'elles dut exécuter la transformation dans sa circonscription, par les procédés et au moment qui lui sembleraient les plus opportuns. Les assemblées provinciales s'acquittèrent admirablement de cette mission.
« La suppression des corvées, qui avait échoué, en 1775,
« lorsqu'elle n'avait été proposée que d'une manière vague
« et dénuée de tout moyen d'exécution, fut consommée

« sans résistance et sans difficultés par les assemblées pro-« vinciales », dit Portalis. (*Esprit philosophique au* XVIII[e] *siècle.*) (1).

L'assemblée provinciale du Berry, la première créée, s'était mise aussi lapremière à l'œuvre. Dès le 26 août 1779, son bureau déposa un rapport, qui demeure le plus instructif document à consulter au sujet de l'impuissance de la corvée en nature comme moyen d'exécution des travaux publics. Ce rapport établit d'abord, d'après les estimations des ingénieurs, que la valeur annuelle du travail des corvéables dans le Berry, tant en hommes qu'en chevaux et voitures, s'élève annuellement à 624.000 livres. Avec cette dépense de 624.000 livres, trois ou quatre lieues de chemins à peine se trouvent avoir été confectionnées au bout de l'année. Or, si des entrepreneurs étaient chargés du même service, ils seraient en mesure, d'après les prix courants, moyennant 240.000 livres seulement, d'établir régulièrement, par an, non plus 3 ou 4 lieues, mais 6 lieues toutes neuves, et d'entretenir, en outre, toutes les voies existantes. Ainsi, réduction des frais de 624.000 à 240.000 livres, c'est-à-dire de 3/5, et doublement des travaux effectués, tel est le bilan de la substitution proposée. L'assemblée, en présence de pareils résultats, basés sur des calculs positifs, ne pouvait hésiter, et, le 27 octobre 1780, elle vota, à l'unanimité, la suppression de la corvée en nature. Un arrêt du conseil du 13 août 1781 sanctionna ce vote. L'événement ne tarda pas à justifier l'exactitude du chiffre prévu dans le rapport

1. Toutes les assemblées provinciales applaudirent au décret qui supprima les corvées: « Un des plus grands bienfaits que Sa Majesté ait procurés à l'agriculture, dit l'assemblée de l'Orléanais, est l'abolition de la « corvée. » (Séance du 7 décembre 1787.)

« La corvée, dit l'assemblée de Normandie, ce fléau des campagnes, « qui avait été jugée dès 1776, vient d'être enfin supprimée par une loi « qui illustrera le règne de Louis XVI. » (Séance du 25 août 1787.)

du bureau de l'assemblée du Berry. En 1786, la commission des travaux publics put s'exprimer ainsi : « Depuis « six ans, les travaux sont exécutés à prix d'argent dans « la province. Vous avez calculé qu'avec une somme inférieure de plus de moitié à la valeur réelle des forces de « la corvée, vous obtiendriez une quantité d'ouvrages qui « surpasserait plus que du double le produit du travail « en nature. A chaque assemblée qui a suivi cette heureuse « révolution, on vous a rendu compte des résultats, et vous « avez vu, avec la plus grande satisfaction, que vous obteniez la quantité d'ouvrages que vous vous étiez proposé « d'exécuter. L'expérience a donc prouvé les avantages de « la nouvelle méthode et le bien général qu'elle a procuré « à la province. » (Assemblée du Berry. Rapport du 7 novembre 1786.)

L'assemblée du Poitou, qui suivit l'encourageant exemple du Berry, constata aussi l'existence d'un bénéfice considérable à remplacer la corvée par le travail salarié : « Depuis l'abolition de la corvée en nature, on fait plus « d'ouvrage, on le fait mieux et à moins de frais pour le « peuple. » (Rapport de la commission des travaux publics de l'assemblée du Poitou, 8 décembre 1787.)

Lorsqu'une assemblée provinciale fut instituée, en 1779, dans la Haute-Guyenne, la corvée n'y existait déjà plus depuis près de dix ans. Nécessairement, l'assemblée maintint cette heureuse suppression : elle la confirma même en répétant que « la corvée formait la charge la plus inégale, « la plus pesante, la plus sujette aux abus, et la plus « injuste, etc. ». Mais, comme les ressources en argent, obtenues au moyen de sous additionnels à la taille, ne suffisaient pas aux besoins d'une viabilité très développée, la noblesse du Languedoc offrit spontanément une contribution supplémentaire d'un quinzième de sa capitation, et le

clergé d'un quinzième de ses impositions, pour subvenir aux dépenses des routes (1).

Les assemblées provinciales, animées de telles dispositions, n'auraient certainement pas manqué, lorsque leur institution fut étendue à toute la France en 1787, de supprimer elles-mêmes, d'une manière générale et spontanée, les corvées dans le royaume entier. Mais l'assemblée des notables ne leur en laissa pas le temps. Dès ses premières réunions, elle adopta le projet présenté par le gouvernement portant abolition de la corvée en nature ; ce fut à l'unanimité, sans discussion, qu'elle vota cette radicale réforme. Une déclaration royale du 27 juin 1787 sanctionna et promulgua sa délibération.

(1) Cet exemple de souscription volontaire de la part du clergé et de la noblesse, dans le sein des assemblées provinciales, n'est pas un fait isolé.

Dans le Berry, l'archevêque de Bourges exprime l'idée de seconder les travaux utiles à la province et d'encourager diverses branches d'industrie au moyen de donations personnelles. Il effectue le premier son versement, et les divers membres du clergé et de la noblesse l'imitent si bien, qu'en 1783 le rapport de la Commission de l'agriculture et du commerce annonçait que ces cotisations périodiques atteignaient de 100 à 120.000 livres. (Assemblée du Berry. Rapport du 4 novembre 1783.) En 1786, 40.000 livres de nouveaux dons volontaires sont affectés par la noblesse et le clergé à parfaire le contingent destiné à la construction du pont sur le Cher, entre Bourges et Issoudun. (Rapport du 10 novembre 1786.)

En Basse-Normandie, le duc de Coigny, président de l'assemblée réunie à Caen, sollicite officiellement du roi, au nom de la noblesse et du clergé, l'autorisation de lever sur les biens des deux premiers ordres une somme annuelle de 50.000 livres pour les travaux publics.

Dans la généralité d'Alençon, des pertes considérables occasionnées par la grêle et l'épizootie, par les pluies continuelles et les inondations ont affligé certaines contrées : « Rien n'est plus digne de l'assemblée, « dit alors le président, que de tâcher d'essuyer les larmes et de procurer « des secours. Le clergé et la noblesse s'empresseront de donner dans cette « circonstance une preuve de leur générosité et de leur sensibilité. » Le clergé et la noblesse votent, en effet, d'une voix unanime, une subvention de 30.000 livres en faveur des cultivateurs malheureux, laquelle subvention sera payée moitié par le clergé, et répartie sur tous les bénéficiaires, à l'exception des curés qui ne jouiraient pas de 1.000 livres de revenu, et moitié par la noblesse, au marc la livre de ses vingtièmes.

« Nous avons résolu, disait le préambule de l'édit du « 27 juin 1787, d'abolir, dès maintenant et pour jamais, la « corvée en nature, et de lui substituer une simple presta- « tion ou contribution pécuniaire. » Le mot « prestation », qui revit aujourd'hui, date donc de 1787. Seulement, à cette époque, sauf dans les règlements locaux rendus par quelques assemblées provinciales, on ne parlait pas encore de la faculté d'option admise actuellement entre la redevance en argent et le travail en nature.

Les parlements et les cours enregistrèrent, sans difficultés ni remontrances, l'édit de suppression de la corvée rendu en 1787 : la réforme ne comportait plus d'objections, et les assemblées provinciales se mirent en devoir de l'exécuter conformément aux prescriptions de la déclaration royale.

Ainsi, en 1789, au moment de la Révolution, la corvée, aussi bien en fait qu'en principe, n'existait plus en France. Seule, la Bretagne, pays d'états qui réglait lui-même son administration intérieure, maintenait encore temporairement cette servitude, abolie partout ailleurs. A l'ouverture des États généraux, le 5 mai 1789, Necker put dire dans son discours officiel : « Vous ne voyez plus sur les « routes des hommes distraits par force de leurs occupa- « tions journalières pour venir, sans salaire et sans récom- « pense, frayer et préparer les chemins qui facilitent les « communications des richesses. Le travail, qui doit ser- « vir à tous, est maintenant payé par tous, dans une exacte « proportion des différentes facultés. »

Necker associait ensuite « ces deux mots effrayants, la « *taille* et la *corvée* », et se félicitait de les voir « rayés pour « toujours des registres de l'administration des finances et « du code français ». (Discours de M. le directeur général des finances, 5 mai 1789.)

Les États généraux, dès leur première séance, apprirent ainsi que la réforme de la corvée en nature, prononcée par l'édit de 1787, était définitivement réalisée. Ce fait n'empêcha pas les orateurs de la Révolution de continuer à comprendre la description des horreurs de la corvée dans le tableau des maux de l'ancien régime, dont ils se vantaient d'avoir délivré le pays.

Aucune loi postérieure n'eut besoin de renouveler la suppression édictée en 1787. La déclaration royale précitée du 27 juin constitue l'acte définitif qui abolit la corvée en nature.

Mais, après avoir prononcé l'extinction de cette servitude, il restait à pourvoir à son remplacement, à trouver l'argent nécessaire pour subvenir dorénavant à l'exécution des chemins. Ce fut l'œuvre des assemblées provinciales : chacune d'elles dut créer, au moyen d'une imposition supplémentaire soit à la taille, soit aux vingtièmes, des ressources équivalentes à la valeur du travail en nature précédemment exécuté. Les assemblées provinciales s'acquittèrent largement de cette tâche : très soucieuses de l'extension du réseau des voies de communication, elles dotèrent abondamment le service des ponts et chaussées. Le développement des grandes routes figura constamment au premier rang dans leur programme, et la trace de leur administration à cet égard demeure imprimée sur le sol du pays (1).

## II

Mais, après 1789, le service des routes, rattaché au budget général de l'État, tomba dans la situation de pénurie et de

1. Voir les *Études historiques sur l'administration des voies publiques en France au* XVIII[e] *siècle*, par Vignon, 3 vol. in-8° 1865.

délaissement commune à toutes les parties de l'administration publique. La circulaire suivante du ministre de l'intérieur aux administrations des départements suffit à montrer quelle décadence envahit ce service, si florissant quelques années auparavant : « Je reçois de toutes parts des « plaintes sur le mauvais état des grandes routes : il est « porté à un tel point que quelques postes sont au moment « de discontinuer leur service, que les courriers et les voya« geurs sont retardés, que l'administration des message« ries m'écrit qu'elle est obligée d'augmenter le nombre « des chevaux, que le commerce languit, que toutes les « communications, en un mot, vont être interrompues, si « on ne fait pas, avec rapidité, les réparations les plus ur« gentes dont les routes ont besoin. » (Circulaire du ministre de l'intérieur, 26 décembre 1792.)

Telle est la situation officiellement décrite, succédant, après trois ans de fonctionnement du nouveau régime, à l'action bienfaisante des assemblées provinciales. Le remède proposé à cette situation par le ministre de l'intérieur en 1792 paraît curieux à noter : il consiste dans le rétablissement de la corvée, de la corvée volontaire, fournie spontanément par le civisme de chaque habitant, « par « cette ardeur de faire le bien qui échauffe nos âmes deve« nues libres et républicaines ».

Le plan du ministre se résumait ainsi :

« Je pense, Administrateurs, que si vous dites à ceux « qui ont des attelages de transporter des graviers, si vous « dites aux autres citoyens de venir le répandre ; si vous, « premiers magistrats du peuple, volez sur les ateliers, si « vous encouragez, par votre présence et vos discours, ce « travail patriotique, il ne faudrait pas plus de cinq ou six « jours pour réparer toutes les parties les plus dégra« dées. Si ce projet est exécuté, comme mon cœur le

« conçoit, je suis convaincu que six journées, exécutées « par tous les Français, fourniront une économie de plus « de 10 millions au profit de la nation. »

Nécessairement ces paroles creuses, qui tentaient de ressusciter la corvée sous une forme chimérique, ne parvinrent pas à remettre les routes en état.

Aussi, en 1797, le gouvernement du Directoire s'efforça-t-il de trouver des ressources pour arrêter les progrès d'un mal qui n'avait fait qu'empirer. « Le mauvais état des routes », dit le rapporteur du comité des finances au conseil des Cinq-Cents, « la nécessité de les réparer, ont fixé depuis « longtemps la sollicitude du corps législatif. Chacun de « nous est instruit de la dégradation des routes et désire« rait les voir promptement restaurées. » (Rapport de Dubois (des Vosges) au conseil des Cinq-Cents, 2 brumaire an VI, 23 oct. 1797.)

Le Directoire imagina alors un système plus détestable encore que celui de la corvée. Il fit établir sur les routes, de distance en distance, des barrières au passage desquelles une taxe était exigée de toutes les voitures, bêtes de somme et montures. La loi du 24 fructidor an V (10 septembre 1797) pose le principe de cette institution ; celle du 3 nivôse an VI (23 décembre 1797) en développe les détails d'exécution et en fixe le tarif. Pour résumer le tarif par un exemple, une charrette à 4 roues et à 2 chevaux, parcourant 2 lieues et demie à l'aller et 2 lieues et demie au retour (distance moyenne entre les habitations rurales et la ville), soit 5 lieues en tout, payait 0 fr. 80. Une voiture suspendue, pour le même parcours, payait 1 fr. 20. Les habitants des campagnes préféraient ne plus sortir de chez eux (1). Ce

1. Nous reviendrons plus loin sur ce sujet, dans un chapitre relatif aux messageries et à l'impôt sur les voitures publiques.

fut en 1806 seulement que disparut cette malencontreuse conception fiscale.

« La taxe d'entretien des routes », dit Gaudin, alors ministre des finances, « n'avait pu parvenir à se naturaliser en « France. Elle excitait des rixes fréquentes et des plaintes « continuelles. Elle produisait, d'ailleurs, à peine seize mil- « lions applicables à sa destination, qui consommait an- « nuellement de 30 à 35 millions. » (*Notice sur les finances de la France.)*

Peu d'années auparavant, le Consulat avait sagement tiré parti des anciennes habitudes du pays, en autorisant les conseils municipaux à employer localement les corvées en nature pour la confection des chemins vicinaux. L'arrêté consulaire du 23 juillet 1802 posa les premières bases des prestations.

Après avoir dit : « Les chemins vicinaux seront à la charge « des communes », il ajoutait : « Les conseils municipaux pro- « poseront l'organisation qui leur paraîtra devoir être pré- « férée *pour les prestations en nature.* » (Article 6 de l'arrêté du 23 juillet 1802.) On ne craignait plus alors de restaurer les anciennes coutumes dans ce qu'elles avaient d'utile. En 1791, au contraire, la loi du 28 septembre (1), relative à la police rurale, mue par un sentiment inverse de réaction, avait expressément indiqué que « les chemins reconnus « nécessaires à la communication des paroisses » seraient entretenus au moyen « d'une imposition au marc la livre « de la contribution foncière ». (Loi des 28 septembre 6 octobre 1790, section VI, article 2.)

La prestation en nature, rétablie en principe en 1802, ne fut

1. Déjà la loi du 22 janvier 1790 avait chargé les administrations de département de la conservation des chemins vicinaux.

réglementée dans sa forme définitive qu'en 1824 (1). Dans l'intervalle, en 1816, le ministre de l'intérieur avait jugé nécessaire de suspendre l'exécution de l'arrêté du 23 juillet 1802, par une circulaire motivée sur les abus des autorités locales dans la répartition des travaux de prestation. Mais l'emploi du travail en nature, bien que laissé sans application depuis 1816, ne fut pas perdu de vue, et la discussion préparatoire de la loi du 28 juillet 1824 prouve que le rétablissement de la prestation obtint alors un assentiment universel. « La presque unanimité des conseils généraux réclame « les prestations, dit l'exposé des motifs de M. de Corbières. « L'emploi de ce puissant moyen par le précédent gouver- « nement (l'Empire) avait mis les chemins vicinaux en « bon état, et il en a été autrement le jour où il a été « abandonné. » (Exposé des motifs du ministre de l'intérieur, 18 juin 1824.)

Quelques orateurs, à la Chambre des députés, rappelèrent sans doute l'analogie des prestations et de la corvée et lui trouvèrent « un air de famille ». Le ministre et le rapporteur répondirent : « Nous savons tous, Messieurs, que la « corvée n'atteignait qu'une portion des habitants de la « campagne, et les employait à des travaux souvent étrangers « à leurs besoins, que les temps et les lieux étaient au « gré du pouvoir qui décidait les corvées. Tout est diffé- « rent aujourd'hui ; ce sera près de leurs champs, pour le « transport de leurs denrées, que des prestations toujours « limitées et réparties sur toute la population, viendront, « dans les saisons désignées par les contribuables eux- « mêmes, rendre la viabilité aux communications et leur « valeur aux diverses récoltes. (Discours de M. le comte du

1. « Lorsque les revenus des communes ne suffisent pas aux dépenses « ordinaires de ces chemins, il y est pourvu par des prestations en argent « ou en nature, au choix des contribuables. » (Loi du 28 juillet-4 août 1824 relative aux chemins vicinaux. Art. 2.)

Hamel, rapporteur, Chambre des députés, 2 juillet 1824.)

Cette énumération très exacte des signes distinctifs de la corvée en nature et des prestations montre combien peuvent différer, par le fait de leur mode d'application, deux mesures identiques dans leur principe : le travail en nature, justement odieux sous le nom de corvée, est accepté, sans peine, sous celui de prestation. Quelques détails d'exécution perfectionnés, tels que le rapprochement des chantiers de la demeure des travailleurs, la répartition des tâches individuelles dévolue aux pouvoirs locaux et non plus au pouvoir central, etc., suffisent pour établir une ligne de séparation absolue entre les deux institutions successives.

Si l'ancien régime avait poursuivi son œuvre, si, après avoir aboli l'organisation vicieuse de l'ancienne corvée en nature, comme il le fit en 1787, il avait pu laisser les assemblées provinciales continuer à rechercher les moyens d'utiliser, sous une forme plus adoucie, dans une circonscription moins étendue, moyennant la clause facultative de rachat, ce puissant procédé de voirie vicinale, le progrès réalisé en 1824 aurait pu être atteint dans le cours même du XVIII[e] siècle. Cette opinion paraît d'autant plus justifiée que plusieurs provinces, telles que la Basse-Normandie, la généralité d'Auch, la Haute-Guyenne, introduisirent déjà spontanément, dans leur sein, la faculté d'option entre le travail en nature et le rachat en argent, faculté que suspendit la loi du 28 septembre 1791 citée plus haut, en lui substituant, dans toute la France, l'obligation d'une contribution additionnelle aux impôts directs établie par le pouvoir central.

M. Ad. Vuitry, membre de l'Institut, dans un rapport à l'Académie des sciences morales et politiques sur le concours relatif à l'impôt avant et depuis 1789, apprécie avec

une grande hauteur de vues cette connexité, cette filiation, qui rattache la prestation aux corvées.

« En 1824, dit-il, la corvée a commencé à reparaître « dans nos lois sous le nom de prestation. L'excellente « loi de 1836 sur les chemins vicinaux l'a définitivement « consacrée et organisée. Depuis 25 ans, elle est appliquée, « elle a rendu d'incontestables services, elle paraît entrée « dans nos mœurs. Cependant les considérations, que Turgot « accumulait dans le préambule de l'édit de 1776 contre « le principe même de l'impôt, n'ont rien perdu de leur « valeur. »

Mais le savant rapporteur fait remarquer que l'application du principe a été modifiée, et que, des mains de ses mandataires locaux, le paysan a accepté facilement une charge mieux répartie et destinée à pourvoir à des dépenses qui l'intéressent directement. (Rapport lu dans les séances de l'Institut des 28 février et 14 mars 1863.)

Pour mener cet historique jusqu'à nos jours, rappelons qu'à la suite de la loi de 1824, intervint celle du 21 mai 1836 (1), qui reprit et compléta la précédente. Ces deux lois subsistent encore aujourd'hui et constituent l'état définitif de notre législation sur les prestations. Dès 1836, la circulaire ministérielle d'exécution constatait que, « dans la « plupart des départements, la prestation en nature a passé

1. Dans la discussion préparatoire de la loi de 1836, un député (M. de Salverte) proposa de supprimer la prestation en nature, comme contraire à l'article 2 de la Charte, d'après lequel les Français doivent contribuer aux charges publiques en proportion de leur fortune. Il ajoutait : « Qui « ne sait que le travail forcé et non salarié n'est jamais bon, et n'équivaut « pas, à beaucoup près, au travail de l'ouvrier qui est payé ? » Le gouvernement réfuta cet argument et termina par ces mots : « Les conseils géné- « raux ont été consultés, et l'immense majorité de ces conseils demande « la prestation en nature. »

« dans les habitudes de la population ». (Circulaire du 24 juin 1836.)

Cet acquiescement du pays au travail en nature n'a fait que s'accentuer. La statistique en fournit une preuve certaine : elle montre que sur le produit total des prestations, s'élevant aujourd'hui à 59 ou 60 millions, 35 millions, soit 60 p. 100, sont acquittés en nature, et 24 millions seulement, soit 40 p. 100, en argent. (Rapport adressé au ministre de l'intérieur par le directeur de l'administration départementale et communale, 15 janvier 1880; et documents relatifs aux années suivantes.) Le département, où se rencontre la plus forte proportion de rachats en argent, est celui de la Haute-Vienne, contrée que Turgot affranchit, on s'en souvient, de la corvée, dès 1762, longtemps avant les autres provinces, et qui perdit, par conséquent, plus tôt que les autres, l'habitude du travail en nature. Dans ce département, les rachats en argent, au lieu de s'élever seulement à 40 p. 100, suivant la moyenne générale précitée, atteignent 99, 65 p. 100, c'est-à-dire qu'il embrassent la presque totalité des rôles de prestations.

En 1877, tous les conseils généraux ayant été consultés, à l'occasion d'un projet tendant à la suppression des prestations déposé par quelques membres du parlement, treize conseils seulement opinèrent dans le sens de cette suppression : treize autres ne se prononcèrent pas, tandis que soixante et un manifestèrent explicitement leur préférence pour le maintien du système existant.

Leurs délibérations répétèrent que : « l'impôt de la « prestation ne soulève aucun mécontentement, que les « habitants des campagnes sont habitués depuis longtemps « à ses procédés, que le paysan est plus avare de son ar« gent que des dons en nature, etc. ». Le ministre de l'in-

ərieur, dans son rapport récapitulatif, conclut en conséquence en faveur de la continuation d'un système qui a si puissamment, jusqu'ici, contribué aux progrès de la voirie vicinale. (Rapport du 24 janvier 1878.)

L'épreuve paraît donc terminée : la corvée transformée, telle que l'assemblée des notables et les assemblées provinciales la concevaient avant 1789, ne soulève plus d'objection sérieuse dans la pratique, et sous le nom de prestation, elle est définitivement entrée dans nos mœurs.

---

# CHAPITRE VIII

## CONTRIBUTION PERSONNELLE ET MOBILIÈRE

### 1er. — IMPOTS DIRECTS SUR LE REVENU PENDANT L'ANCIEN RÉGIME

1. Taille personnelle, vingtièmes d'industrie, capitation. — Efforts tentés pour supprimer cette partie mobilière des impôts directs, odieuse en raison de son arbitraire : Necker, les assemblées provinciales. — II. Assemblée des notables en 1787. — Projet de création d'une contribution mobilière d'après la valeur locative d'habitation.

I

Trois contributions, à peu près de même nature, frappaient les revenus individuels, fonciers ou mobiliers, sous l'ancien régime : la taille, les vingtièmes, et la capitation.

La partie principale de la taille s'adressait à la propriété foncière. Dans quelques provinces même, dans celles de droit écrit, cette partie foncière composait exclusivement la taille, dite alors *taille réelle*. Mais c'était là l'exception. Partout ailleurs, c'est-à-dire dans les trois quarts du territoire, la taille sous le nom de *personnelle* ou *mixte* frappait, à la fois, les revenus fonciers et mobiliers ; elle saisissait les facultés individuelles de toute origine. Un édit de 1768 prescrivit de distinguer, dans les rôles, la taille assise sur le commerce et l'industrie de la taille portant sur les biens fonciers. La première devait être réglée d'abord, et le surplus du contingent se répartissait sur la seconde. (Déclaration du 7 février 1768.)

Les vingtièmes présentaient la même distinction. Chaque citoyen devait verser au Trésor le vingtième de son revenu, quelle qu'en fût l'origine. Le texte de l'édit constitutif s'exprimait ainsi :

« Voulons que le vingtième soit levé annuellement à « notre profit sur tous les revenus et produits des sujets « et habitants de notre royaume, sans aucune exception. » (Edit de 1749. Art. 3.)

Les rôles des vingtièmes, comme ceux de la taille, séparaient les vingtièmes fonciers, et les vingtièmes dits d'industrie, assis sur les revenus mobiliers.

Enfin, la capitation atteignait, pour la troisième fois, le même élément, celui des facultés individuelles présumées, d'après un procédé un peu différent des deux premiers. Au lieu de demander, purement et simplement, à chaque contribuable une part déterminée de ses revenus, la capitation rangeait les citoyens en différentes catégories suivant leur qualités, et taxait chaque catégorie à une somme déterminée d'impôt. Ainsi, la première catégorie, qui commençait à M. le Dauphin, payait 2.000 livres, la seconde 1.500 livres, et ainsi de suite, jusqu'à la dernière classe qui ne payait plus que 20 sols. (Déclaration du 21 janvier 1695.)

Plus tard, lors de la reconstitution de la capitation, en 1701, cette classification subit quelques transformations, consistant surtout dans la faculté laissée à plusieurs grands corps de l'État, le Parlement, le Châtelet, les corps de métiers, etc., de faire eux-mêmes la répartition de la capitation entre leurs membres. (Déclaration du 12 mars 1701.)

Si ces trois impôts, taille personnelle, vingtièmes d'industrie et capitation, avaient exactement fonctionné, conformément aux règles précitées de leurs lois constitutives, les revenus mobiliers auraient supporté de très lourdes

taxes sous l'ancien régime. Mais, dans la pratique, l'élément foncier prédominait presque exclusivement. La terre, en effet, s'offrait spontanément à la taxation, tandis que la recherche des revenus personnels nécessitait de longs et incertains travaux, que ne justifiait pas, du reste, alors leur peu d'importance relative.

En fait, les biens immobiliers acquittaient la presque totalité des impôts directs : 81 millions sur 91, pour la taille; 74 millions sur 76 1/2 pour les vingtièmes; et plus de la moitié de la capitation, 22 millions sur 42. (*De l'administration des finances*, par Necker, chap. VI, 1784.) Il ne restait donc que 10 millions de taille, 2 millions 1/2 de vingtièmes et 20 millions de capitation assis sur les facultés personnelles.

Cependant, si peu considérable que paraisse le produit des taxes afférentes aux revenus mobiliers, le seul fait de leur maintien théorique dénaturait profondément l'esprit de la législation. La nécessité d'inscrire dans le texte des règlements des dispositions arbitraires, des mesures d'inquisition, indispensables à la découverte des facultés individuelles, troublait irremédiablement l'économie des impôts directs. Ce mélange empêchait de leur attribuer un caractère exclusivement foncier, et de doter, par conséquent, leur répartition des garanties de certitude et de précision spéciales à ces sortes d'imposition. Aucune règle positive ne pouvait prédominer. D'une localité à l'autre, des incohérences insupportables se produisaient. Tandis qu'une paroisse réduisait, d'un commun accord, la partie de la taxation assise sur les facultés mobilières, le mauvais esprit des collecteurs, chez sa voisine, enflait au contraire, à plaisir, cet accessoire, légal en somme, des tailles et des vingtièmes.

Aussi, les tendances énergiques de tous les réformateurs du règne de Louis XVI consistèrent-elles à éliminer, d'une manière définitive, les dispositions relatives à la taxation des revenus mobiliers contenues encore dans le système en vigueur des impôts directs.

Déjà, nous avons vu, en analysant les travaux du premier ministère de Necker, ce ministre supprimer les vingtièmes d'industrie dans les campagnes (1). Le préambule de l'édit du 2 novembre 1777 indique que son intention aurait été de débarrasser entièrement les vingtièmes de ce malencontreux supplément, aussi bien dans les villes que dans les campagnes. Les nécessités du budget seules s'y opposèrent. « Les vingtièmes d'industrie, imposition assise « sur les fruits inconnus et présumés du travail de l'intelli- « gence, ne pourront jamais, dit-il, être répartis avec équité « qu'à l'aide d'une inquisition tellement illimitée, qu'une « estimation, même arbitraire, devenait préférable. » (Préambule de l'édit du 2 novembre 1777.)

La taille personnelle devait, dans la pensée de Necker, disparaître, à son tour, comme les vingtièmes d'industrie dont il venait de délivrer les campagnes. Son compte rendu officiel de 1781 s'exprime, à ce sujet, de la manière suivante : « Il existe encore une taille appelée personnelle et qui « dépend non de la propriété territoriale, mais des autres « facultés des contribuables... Il serait à désirer que l'on « pût renoncer à cette espèce d'imposition, ou parvenir à « la dénaturer : car il faut regarder comme contraires à « l'ordre et au bonheur public toutes les impositions dont « la mesure et les proportions sont arbitraires. » (Compte rendu au roi, 1781.)

Les assemblées provinciales suivirent l'impulsion donnée par Necker. En 1780, l'assemblée du Berry avait déjà

1. Voir pages 61 et 62.

déclaré que « la base de répartition uniquement établie « sur l'opinion qu'on a des richesses personnelles était la « source d'inconvénients terribles,... aussi destructifs de « l'industrie et du travail que du repos des citoyens... C'est « de là, ajoute-t-elle, que la taille prend son nom d'impo- « sition arbitraire, puisqu'elle est soumise à l'arbitre des « personnes qui la fixent, suivant l'opinion vague qu'elles « ont des facultés personnelles des contribuables. » (Rapport du bureau des impositions du Berry, 3 novembre 1780.)

Le rapporteur du bureau des impositions ajoutait : « C'est « ce vice radical d'arbitraire qu'il convient d'extirper. »

Par le seul fait de l'influence de ces idées, sans qu'aucun règlement nouveau intervînt encore, les agents chargés de l'assiette de l'impôt réduisirent spontanément, comme nous l'avons dit, la part afférente à la taille personnelle, et firent prédominer en pratique l'élément foncier : « La « taille réelle a pris la place de la taille personnelle ou « d'industrie, disait le bureau des impositions du Berry, « pour les 2/3 et peut-être les 3/4 de cette imposition. » (Idem.)

Mais les assemblées provinciales recherchaient un résultat plus radical, et voulaient que la loi elle-même garantît à l'avenir l'unification de la taille foncière : « L'imposition « des valeurs mobilières et industrielles, dit le bureau des « impositions de Normandie, empêchera toujours la taille « d'acquérir des bases certaines et durables... Ces réflexions « démontrent la nécessité de l'abrogation de la taille indus- « trielle, et, quand nous n'aurions pas sur ce point le « suffrage des administrateurs les plus recommandables « dont la France puisse se glorifier, l'expérience, la raison « et, plus que tout, l'impossibilité d'être juste autrement « suffirait pour faire constater cette nécessité. La taille, « fixée sur les seuls produits de la terre, se trouverait ra-

« menée à son objet le plus naturel. Où trouver ailleurs une « base de répartition certaine et permanente? La loi « nouvelle que le bureau propose ne ferait que confirmer, « en la légitimant, la pratique presque universelle de « cette généralité. » (Rapport du bureau des impositions de Normandie, 7 décembre 1787.) La condamnation de l'impôt sur le revenu est exprimée ici de la manière la plus énergique. L'assemblée de Normandie approuva pleinement ces conclusions, et chargea ses comités d'y donner suite.

L'intendant de l'Ile-de-France, afin de cantonner l'arbitraire et de l'empêcher de déborder sur les cotes foncières, afin de rendre, en outre, son abolition plus facilement exécutable, avait fait décréter « que chaque cote de taille sera « divisée en deux parties, celle de la taille réelle et celle « de la taille d'industrie ». Un édit royal du 11 août 1776, renouvelé en 1781, sanctionna cette division. L'assemblée provinciale de la généralité de Caen adopta la même mesure : « Lors de la confection des rôles, la taille d'industrie sera « distinguée dans une cote séparée. » (Règlement du 4 décembre 1787, art. 8.)

Il est expressément indiqué, dans les considérants, qu'une telle distinction a pour but de favoriser la suppression éventuelle de la partie mobilière mise ainsi de côté.

Dans les pays de taille exclusivement réelle, où par conséquent la taille ne frappait pas les facultés personnelles, le sentiment public tournait sa réprobation contre une autre manifestation de l'impôt sur le revenu dont il a été précédemment parlé, la capitation. La Haute-Guyenne se trouvait dans ce cas. Son assemblée, après avoir déclaré que « la taille n'a rien d'arbitraire dans la province » puisqu'elle ne frappe que les immeubles, conformément aux

allivrements du cadastre (Rapport du comte de Panat, 26 septembre 1779), s'attache à démontrer les vices de l'impôt de la capitation: « Comment connaître l'étendue de « la fortune, des facultés et des charges de chaque citoyen? » s'écrie l'abbé de Courtois dans son rapport du 4 octobre 1779. La généralité d'Auch, province de taille réelle aussi, adresse de même à la capitation les reproches d'arbitraire que provoque ailleurs la taille d'industrie. « Il s'agit « d'estimer la fortune des contribuables : pour cette recher- « che on ne s'aide d'aucun principe: on est obligé de se li- « vrer à des calculs hasardés, à des approximations vagues, « à des apparences trompeuses. Cette manière d'imposer « ne permet qu'une appréciation incertaine, un jugement « aveugle, qui promène le fardeau de la capitation au gré « des erreurs et des passions humaines. » (Séance du 21 novembre 1780. Rapport du Bureau de l'impôt.)

La capitation, du reste, dans tous les pays de taille personnelle ou mixte, s'ajoutait purement et simplement aux rôles de la taille, sous le nom de *capitation taillable*, à l'égard des roturiers. Elle ne conservait, d'une manière générale, d'existence propre que dans les pays de taille réelle, lesquels, déjà délivrés de la partie personnelle de la taille, abordaient alors, comme nous venons de le voir, l'assaut de ce dernier rempart de l'impôt sur le revenu.

En résumé, partout l'impôt sur le revenu est signalé comme l'ennemi du bon ordre fiscal. Ici, il est condamné sous la forme de taille industrielle ; là, sous la forme de vingtièmes d'industrie ; là, sous celle de capitation. La campagne entreprise par les assemblées provinciales peut se définir par ces mots : guerre à l'arbitraire. De toute part, cet arbitraire contenu dans les impôts directs assis sur les revenus mobiliers est dénoncé, poursuivi comme le plus insupportable de tous les maux ; tous les efforts se ré-

unissent pour l'éliminer. Il disparaît, en effet, par parties, et la tendance, dont nous avons constaté les progrès, aurait abouti, sans aucun doute, à le supprimer entièrement, si le temps lui en avait été laissé. Le projet suivant en fournissait les moyens.

## II

En 1787, l'assemblée des notables, que nous avons déjà vue centraliser les efforts antérieurs en matière de contribution foncière (1), se trouva saisie, dans les mêmes conditions, de la transformation des taxes sur le revenu. Le premier ministre remit sur le bureau de l'assemblée, le 10 mai 1787, un mémoire tendant à proposer l'établissement d'une *capitation évaluée d'après l'occupation des maisons*. C'est le principe même de la contribution mobilière actuelle.

« Le défaut de la capitation, disait ce mémoire, est d'être « arbitraire. Pour employer utilement la capitation, il n'est « donc question que de lui donner une base, et ne peut-on « pas en trouver une dans la valeur des maisons ? En effet, « chacun occupe communément une maison proportionnée « à sa fortune entière, quel qu'en soit le principe ; la valeur « d'une maison peut donc être la mesure d'une équitable « contribution. » (Mémoire remis au bureau de Monsieur par l'archevêque de Toulouse, chef du conseil royal des finances, 10 mai 1787.)

Le préambule de la loi constitutive de l'impôt personnel et mobilier, en 1790, ne s'exprime pas autrement. Nous le citerons plus loin : il reproduit son devancier, et inaugure,

1. Voir page 111.

comme lui, le principe moderne de l'imposition du revenu d'après ses signes extérieurs.

Le mémoire de 1787 explique, en continuant, que, par loyer d'habitation, il ne faut pas entendre le prix des baux qui pourraient être simulés, mais la *valeur locative*, c'est-à dire l'estimation réelle du loyer. Cette théorie figure encore aujourd'hui dans nos lois.

« Personne n'échapperait à cette imposition, dit-il en « terminant, tout le monde est logé ; chacun y serait « soumis dans la proportion de sa fortune ; les plus aisés, « les capitalistes riches, occupent des maisons plus consi-« dérables que ceux qui ne le sont pas. »

Ce sont, à peu près textuellement, les motifs toujours invoqués en faveur de l'impôt mobilier (1).

Les bureaux des notables formulèrent, au sujet de ce projet, diverses observations très modérées, insistant surtout sur la difficulté d'évaluer les valeurs locatives dans les campagnes et la crainte de voir l'impôt retomber sur les propriétaires déjà chargés de l'impôt foncier. Ils ne repoussèrent en définitive, ni n'acceptèrent formellement la proposition du ministre.

Celle-ci rentra dans les cartons du contrôle général pour n'en plus sortir que sous l'assemblée constituante, comme nous le verrons plus loin.

Les mêmes idées qui inspirèrent le projet soumis aux notables avaient engagé le prévôt des marchands de Paris à convertir effectivement, dans cette ville, la capitation en un impôt réglé d'après les loyers d'habitation. Ce fut même dans les règlements de la ville de Paris que figura pour la première fois la disposition, reproduite depuis dans la loi de contribution mobilière, au sujet des déménagements

1. Voir les rapports soumis à ce sujet à l'assemblée constituante.

furtifs. Les propriétaires et les principaux locataires demeuraient responsables de la taxe de leurs locataires, à moins qu'ils n'eussent, un mois d'avance, donné avis du déménagement au receveur. (Ordonnance du 22 décembre 1711 et loi du 21 avril 1832.)

## § 2. IMPÔTS SUR LES SIGNES EXTÉRIEURS DU REVENU CRÉÉS PAR L'ASSEMBLÉE CONSTITUANTE ET LE DIRECTOIRE — CONTRIBUTION PERSONNELLE ET MOBILIÈRE.

I. L'assemblée constituante reprend l'idée du projet soumis aux notables. — Valeurs locatives.— Impôt personnel.— Taxes somptuaires. — Tarif progressif de la loi de 1791 : ses imperfections.— II. La Convention laisse tomber en désuétude la loi de 1791. — Impôt sur les cheminées en 1795. — Jurys d'équité en 1797. — Rétablissement de l'arbitraire de l'ancien régime. — III. Loi de 1798 qui restaure la contribution personnelle et mobilière et fonde le système actuel. — Expérience de 1831.

### I

Supprimer l'arbitraire des anciens impôts établis sur les facultés individuelles, créer à leur place des taxes assises sur les signes extérieurs du revenu, notamment sur les valeurs locatives des maisons d'habitation, tel était le programme, que l'assemblée constituante reçut tout préparé des mains de l'ancien régime, et dont elle continua la réalisation.

La loi de 1791 sur la contribution mobilière renferme l'exacte mise en application des vœux et des projets formulés à ce sujet par les assemblées provinciales et par celle des notables de 1787.

« Le prix du loyer des maisons, dit le rapporteur de l'as-
« semblée constituante, n'est pas une mesure d'une exac-

« titude rigoureuse ; mais c'est encore la moins impar-
« faite que l'on ait pu trouver. Il est, en général, vrai que
« chacun est logé suivant ses facultés. » (Rapport de La Rochefoucauld sur le système général d'imposition, 18 août 1790.)

Ce sont là les termes déjà employés par l'exposé de 1787.

« Nous avons pensé, ajoute un rapport postérieur de
« Fermond, que la base d'évaluation la moins fautive et la
« plus générale serait le loyer d'habitation. Tous les hom-
« mes ont besoin, surtout dans notre climat, de se garantir
« des injures du temps : chacun satisfait à ce besoin avec
« plus ou moins de dépense, en raison de ses facultés. S'il se
« trouve des hommes qui, par avarice, se privent des com-
« modités que leurs facultés leur permettent de se procu-
« rer, il faut bien renoncer à les faire contribuer comme ils
« le devraient. » (Rapport fait au nom du comité de l'imposition, par Fermond, 19 octobre 1790.)

Le premier ministre, Brienne, ne s'exprimait pas autrement devant les notables.

« Si la répartition est abandonnée à l'arbitraire d'un
« seul homme ou de plusieurs, dit encore le rapport de
« Fermond à la Constituante, c'est exposer le contribuable
« à une guerre continuelle et ne lui laisser aucun moyen
« d'obtenir justice ; il faut que la base de la contribution
« ne soit pas incertaine, et il est impossible de perpétuer
« l'ancien régime de l'arbitraire. » (Idem.)

Les commentaires contenus dans l'instruction de l'assemblée nationale du 13 janvier 1791 rattachent, non moins explicitement, les dispositions de la nouvelle loi aux idées antérieures. « Il fallait, dit cette instruction, prévenir l'ar-
« bitraire tant de fois reproché aux anciennes contributions
« personnelles, source d'embarras pour les administrateurs
« honnêtes et instrument d'animosité et de passion entre

« les mains de tous les autres. *L'administration savait,*
« *d'ailleurs, que, dans plusieurs villes, des administrateurs*
« *éclairés avaient réparti l'ancienne capitation à raison*
« *des loyers*, et avaient trouvé ce moyen plus propre que
« tout autre à prévenir les inégalités et les injustices. »
(Instruction de l'assemblée nationale sur la contribution mobilière, 13 janvier 1791.)

Dans la discussion qui précéda l'adoption de la loi par l'assemblée constituante, quelques membres essayèrent de contester le mérite du nouveau mode d'imposition. Parmi eux se rencontre Ramel Nogaret, qui devint ministre des finances sous le Directoire. « Les bases que propose le co-
« mité, dit-il, me paraissent absolument inégales. Tel par-
« ticulier fort riche n'a qu'un chétif logement, et tel autre,
« qui n'en a qu'un très modique, a une fortune considéra-
« ble. » (Séance du 22 octobre 1790.)

Mais Rœderer, pour réfuter ces objections, n'eut besoin que d'invoquer le souvenir odieux de l'arbitraire tant de fois déjà reproché aux anciens impôts directs sur le revenu : « Que vous propose-t-on? s'écrie-t-il, que les mu-
« nicipalités établissent arbitrairement — et ce mot seul fait
« trembler (on applaudit) — établissent arbitrairement la
« contribution ! » (Séance du 22 octobre 1790.) Rœderer, acheva de rallier tous les suffrages au nouveau projet en exposant clairement son esprit et son but. « Comment con-
« naître les capitaux presque toujours cachés? dit-il. Ce
« sera par la mesure que donnera l'étalage des commodités
« dont le propriétaire de ces capitaux aime toujours à
« s'entourer. Le loyer est assez ordinairement le principal
« indice de ces richesses cachées. Un nombreux domesti-
« que, des voitures, des chevaux, ce sont là des indices
« assez sûrs. C'est par le logement qu'on règle ordinaire-
« ment sa dépense. » (Idem.)

La taxation directe des facultés individuelles fut donc unanimement éliminée. A sa place, l'opinion publique obtint enfin l'avènement d'un principe nouveau, depuis longtemps réclamé, celui de l'établissement de l'impôt sur la richesse mobilière d'après la simple constatation des signes extérieurs du revenu.

Le grand mérite de la loi du 13 janvier-18 février 1791 relative à la contribution personnelle et mobilière est d'avoir proclamé ce principe. Ce fut même à peu près son unique mérite. Car ses dispositions pratiques demeurent confuses et compliquées. Elles révèlent une grande insuffisance de conception. Comme le dit plus tard Ramel (1), « l'assemblée constituante avait adopté un mode de con- « tribution personnelle et mobilière qui n'était intelligible « que pour ceux qui l'avaient étudié longtemps ». (*Des finances de la République*, an IX.) On en jugera, par le résumé suivant.

La valeur locative donnait ouverture à deux impositions superposées, l'une nommée cote d'habitation, l'autre cote mobilière. La cote mobilière atteignait le revenu personnel évalué en proportion du loyer : ainsi un loyer de 100 livres et au-dessous supposait un revenu double, soit de 200 livres ; un loyer de 100 livres à 500 livres représentait un revenu, non plus double, mais triple ; un loyer de 500 à 1.000 livres présumait un revenu quadruple ; et ainsi de suite, jusqu'aux loyers de 12.000 livres et au-dessus, considérés comme le douzième et demi du revenu du contribuable. Le locataire d'un appartement de 500 livres était donc censé

1. Ramel, dans l'ouvrage qu'il rédigea aux débuts du Consulat, instruit par l'expérience, porte sur toutes les matières de finances un jugement droit et sûr, qui contraste souvent avec ses anciennes opinions, exprimées à la tribune des assemblées de la Révolution.

posséder 2.000 livres de rente; celui qui demeurait dans une maison de 5.000 livres de loyer paraissait jouir de 42.500 livres de revenu; enfin on attribuait 150.000 livres de revenu à celui qui mettait 12.000 livres à son habitation.

La loi frappait ces revenus, ainsi composés au moyen d'une progression évidemment excessive, d'un impôt uniformément fixé à la quotité proportionnelle de 5 p. 100, ou d'un vingtième, que les nécessités de la répartition pouvaient porter à un dix-huitième ou 5, 55 p. 100. (Art. 16 et 18 de la loi du 18 février 1791.) (1).

Dès l'abord, on se demande, si l'on a pu suivre les phases compliquées de ces détours légaux, quelle était leur utilité? Pourquoi transformer en évaluation du revenu, au moyen d'un coefficient progressif, les loyers d'habitation, puisque ceux-ci demeuraient, en réalité, le seul étalon? N'eût-il pas suffi, sans parler de revenus, d'imposer directement les valeurs locatives, pour arriver au même résultat?

Des commentateurs éclairés ont prétendu, pour justifier ces circuits, que l'assemblée tenait, avant toutes choses, à maintenir le principe de la proportionnalité de l'impôt. « Si les revenus mobiliers, disent-ils, étaient évalués par « la loi de 1791 d'après une échelle *progressive*, l'impôt « mobilier, établi par cette loi, était *proportionnel* au re-

1. Article 16 : La partie de la contribution qui sera établie sur les revenus d'industrie et de richesses mobilières sera du sou pour livre de leur montant présumé d'après les loyers d'habitation, et pourra être portée au dix-huitième.

Article 18 : Les loyers de 12.000 livres et au-dessus seront présumés être du douzième et demi du revenu des contribuables ; — ceux de 11.000 à 12.000 livres, du onzième et demi; — ceux de 10.000 à 11.000 livres, du onzième; — ceux de 9,000 à 10.000 livres, du dixième et demi..... — ceux de 3.000 à 3.500 livres, du septième..... — ceux de 1.000 à 1.500 livres, du cinquième; — ceux de 500 à 1.000 livres, du quart; — ceux de 100 à 500 livres, du tiers; — ceux au-dessous de 100 seront présumés être de la moitié des revenus des contribuables.

« venu présumé des contribuables. » (Rapport de M. Mathieu-Bodet à l'assemblée nationale, 31 mai 1875.) Mais, du moment que la base première était entachée d'une évaluation progressive, l'application postérieure à cette base progressive d'un tarif proportionnel ne modifiait pas le caractère de l'impôt.

La seule explication plausible de cette transformation se trouve dans la possibilité qu'elle offrait de déduire des revenus généraux de chaque contribuable la portion des revenus fonciers, déjà taxée par un impôt spécial. Une telle soustraction, ne pouvant s'effectuer que sur des termes semblables, il convenait donc de convertir d'abord les loyers d'habitation en estimation des revenus (1). Nous traiterons plus longuement ce sujet en étudiant la loi de 1798 qui abandonna le principe de déduction des revenus fonciers inscrit dans la loi de 1791.

Cependant une autre sorte de droit, nommé cote d'habitation, venait encore frapper, d'après la loi de 1791, les valeurs locatives. Ce second tarif était fixé au trois-centième du revenu déterminé d'après le loyer d'habitation (art. 27) (2).

1. « Il est en effet sensible, dit l'instruction de l'assemblée constituante, « que, de deux citoyens qui ont chacun un loyer de 2.000 livres, et dont « par conséquent le revenu présumé de 12.000 livres est égal, l'un peut « avoir son revenu de 12.000 livres placé en biens-fonds, et des 12.000 livres, il n'a que ce qui lui reste après avoir acquitté la contribution foncière; l'autre peut avoir son revenu de 12.000 livres en capitaux placés « dans le commerce ou sur l'État, et qui n'auront encore payé aucune « contribution. Or, s'il est juste d'atteindre ceux-ci par la cote de la contribution mobilière, il serait injuste de faire payer à ceux-là une nouvelle contribution, puisqu'ils en ont déjà payé une très forte. La déduction ordonnée au profit de celui qui justifiera que tout ou partie de ses « revenus sont le produit de propriétés foncières, est donc de toute justice. » (Instruction de l'assemblée nationale sur la contribution mobilière, 13 janvier 1791.)

2. La partie de la contribution qui sera établie à raison de l'habitation sera du trois-centième du revenu présumé d'après les loyers d'habitation (art. 27).

Le législateur, on ne sait pourquoi, s'obstinait à parcourir, une deuxième fois, la même route dans des conditions presque identiques. Sans doute, l'instruction de l'assemblée nationale fait remarquer que la cote mobilière comportait la déduction des revenus déjà taxés par la contribution foncière, tandis que la cote d'habitation n'admettait aucune déduction et frappait la totalité des revenus. En outre, le tarif de la cote d'habitation pouvait être augmenté ou diminué suivant les nécessités de la répartition des contingents. Mais ces différences ne suffisaient pas à justifier une dualité de taxations, source de difficultés inextricables.

La loi du 18 février 1791 créait, de plus, une contribution personnelle équivalente à trois journées de travail, telle que nous la connaissons encore aujourd'hui.

Elle étendit aussi l'imposition des signes extérieurs de la richesse aux chevaux et mulets et aux domestiques mâles et femelles.

Mais, en résumé, son idée dominante consista dans l'imposition du revenu au moyen des valeurs locatives : là réside la partie essentielle de la loi. Assise sur cette base rationnelle, elle aurait survécu, si les imperfections pratiques de ses procédés d'exécution, ne l'avaient condamnée à succomber presque aussitôt après sa naissance.

## II

La Convention, en effet, « pour donner satisfaction aux « plaintes générales » (Rapport de Ramel, séance du 9 frimaire an II), commença par réduire de moitié les tarifs primitifs de la cote mobilière et de la cote d'habitation. (Décret du 9 frimaire an II, 29 novembre 1793.)

Puis, un an après, elle laissa officiellement tomber en désuétude la loi de 1791 : celle-ci cessa effectivement d'exister : son exécution ne fut pas prescrite pour 1794, et les rôles ne furent pas formés, sauf en ce qui concerne les centimes additionnels, dont, par une étrange anomalie, on ne voulut pas priver les communes. (Loi du 23 nivôse an III, 12 janvier 1795.)

« La contribution mobilière est tombée sous son propre « poids, dit un second rapport de Ramel ; ses vices, l'ar- « bitraire auquel elle prête, l'inégalité qui se trouve dans « sa répartition l'ont fait condamner. Le comité vous « propose de la supprimer en entier pour 1794. » (Rapport de D. V. Ramel au nom du comité des finances, séance du 9 frimaire an III.)

« La contribution mobilière, ajoute la Convention dans « ses instructions, était condamnée par l'opinion publique : « injuste dans ses résultats, elle grevait les citoyens peu « fortunés ; ceux qu'elle aurait dû atteindre trouvaient « moyen de s'y soustraire. La Convention nationale l'a « supprimée pour 1794. » (Procès-verbal de la Convention, séance du 23 nivôse an III.)

L'œuvre de l'assemblée constituante se trouva ainsi répudiée et anéantie.

Cependant, en 1795, sous l'influence de la réaction thermidorienne et surtout des nécessités budgétaires, les idées se modifièrent, et la loi du 25 juillet 1795 rétablit la contribution mobilière. Mais le titre seul de l'impôt reparut. La nouvelle contribution mobilière abandonna entièrement la base des valeurs locatives, et ne conserva de la précédente loi que sa plus mauvaise partie, celle des droits somptuaires, en leur donnant plus d'extension : elle créa exclusivement des taxes sur les cheminées, les poêles, les

domestiques mâles et les chevaux. (Loi du 25 juillet 1795, 7 thermidor an III.) (1).

Le rapport qui précédait la loi accablait d'invectives l'ancienne contribution mobilière assise sur les loyers d'habitation, « impossible dans son exécution, et qui par sa na- « ture est une source de contestations, de débats, de haines « et de procès. » (Rapport fait au nom du comité des finances, par Thibault, séance du 29 messidor an III, 17 juillet 1795.)

Il semblait alors beaucoup plus conforme aux tendances populaires de substituer à cette contribution mobilière issue de l'ancien régime (2) des taxes exclusivement assises

1. Article premier. Il sera payé par tous les Français une contribution de cinq livres par chaque année.

Article 2. Les manœuvres qui ne subsistent que de leur travail, et dont la journée n'excède pas 30 sous, sont exempts de cette contribution : ils seront néanmoins admis à la payer volontairement.

Article 5. Indépendamment de cette contribution personnelle, il sera payé des taxes somptuaires ainsi qu'il suit : Les cheminées, autres que celles de la cuisine et du four, seront taxées : 1° dans les villes de 50.000 âmes et au-dessus, à 5 livres pour la première, 10 livres pour la seconde, 15 livres pour chacune des autres..... Dans les communes au-dessous de 15.000 âmes, la taxe sera du quart.

Article 6. Nulle cheminée ne jouira de l'exception, quoiqu'on n'y fasse pas habituellement du feu, à moins qu'elle ne soit fermée dans l'intérieur et scellée en maçonnerie.

Article 7. Les poêles payeront la moitié des taxes ci-dessus.

Article 9. Il sera aussi payé une taxe à raison des domestiques mâles uniquement attachés à la personne et aux soins du ménage, autres que ceux habituellement et principalement occupés aux travaux de la culture, à la garde et aux soins des bestiaux, savoir : 10 livres pour le premier, 30 livres pour le second, 90 livres pour le troisième, et ainsi de suite, dans une proportion triple. Les domestiques âgés de plus de soixante ans, ou incapables de travailler à raison de leurs infirmités, ne donneront pas lieu à la taxation ci-dessus.

Article 10. Chevaux et mulets de luxe.

Article 11. Voitures suspendues, carrosses, cabriolets, etc.

(Loi du 25 juillet 1795, 7 thermidor an III.)

2. Le rapport de Thibault, dans sa partie historique, explique très clairement comment la contribution mobilière de 1791 se rattachait aux impôts antérieurs à 1789. « La contribution mobilière, dit-il, connue sous les diffé-

sur le luxe. « Les contributions proposées, disait le rapport, « doivent paraître tout à la fois morales et politiques ; elles « n'atteignent que la richesse, en soulageant l'indigence, « en réduisant les jouissances nécessaires à de justes « bornes. » (Idem.)

L'impôt, d'après les idées étroites et erronées du temps, devait avoir pour mission de combattre le luxe et de niveler les jouissances. Un but moins relevé était même assigné à la taxe sur les poêles et les cheminées : « Le bois à « brûler étant devenu extrêmement rare, on a dû s'occu- « per à prévenir l'abus de sa grande consommation, ou du « moins assujettir celui qui s'y livre à un payement pro- « portionné à l'abus qu'il en fait. » (Idem.)

Le rapport de Thibault terminait en prédisant que « les « différents remplacements proposés seront exécutés sans « gêne et sans difficultés, et produiront *même au delà les « 60 millions* qu'on aurait pu tirer de la première contri- « bution ». (Idem.)

Mais les impôts somptuaires, justes dans leur principe, ont le défaut inexcusable de ne jamais procurer de ressources sérieuses aux budgets. La loi du 25 juillet 1795, au lieu des 60 millions et au delà sur lesquels comptait son rapporteur, produisit à peine, d'après les rôles de l'an III et de l'an IV, de 18 à 20 millions. (*Des finances de la République*, par Ramel, ancien ministre, an IX.)

En 1797, le Directoire, continuant de glisser sur la pente révolutionnaire, rétablit, dans toute son étendue, l'arbitraire que les courageux efforts des quinze années antérieures avaient anéanti. L'impôt personnel et mobilier redevint

« rentes dénominations que nous venons de rappeler (capitation, taille « personnelle ou d'aisance, etc.), existait dans la plupart de nos anciennes « provinces. Cette contribution fut *confirmée et maintenue* par l'assemblée « constituante..... » (Rapport du 29 messidor an III.)

un impôt directement assis sur les facultés individuelles, comme les anciennes tailles d'industrie et la capitation. Un jury d'équité fut seul chargé dans chaque circonscription d'évaluer les revenus et de déterminer le montant de la cotisation de chaque contribuable.

« Pour procéder à la répartition dans l'intérieur de cha-
« que commune, il sera formé un *jury d'équité.* Les
« taxes seront fixées à la majorité absolue des suffrages
« des jurés. » Tel est le texte de la nouvelle loi du 1er août 1797 (14 thermidor an V), art. 7 et 15 (1).

Les impôts que ce jury d'équité avait la mission de répartir, en son âme et conscience, se composaient d'une contribution personnelle variable de 30 sous à 120 livres (Art. 17), et d'une contribution mobilière réglée, sans autre définition, *en raison des produits et revenus de chaque contribuable, déduction faite des charges* (Art. 18.)

Pour la contribution personnelle, l'appréciation du jury se mouvait donc entre 30 sous et 120 livres. Mais pour la contribution mobilière aucune limite n'arrêtait plus l'arbitraire de la taxation. Il était seulement stipulé que la cote mobilière atteindrait au moins le double de la cote personnelle. Nulle autre règle n'entravait l'absolue liberté des appréciations du jury d'équité. La barbarie envahissait de nouveau précisément la partie de la législation que de si longs efforts étaient parvenus à dégager.

Les mêmes souffrances, les mêmes plaintes que l'arbitraire de l'ancien régime avait suscitées, se renouvelèrent. L'inquisition des fortunes, les surcharges causées par l'erreur ou les passions, les faveurs accordées aux personnages en crédit, aux parents, aux amis, aux membres du

1. « Les membres du jury d'équité seront nommés par l'administration « municipale du canton. » (Article 8.) Ils pourront être pris indistinctement dans toutes les communes du canton. (Article 9.)

jury, soulevèrent l'opinion publique. Les papiers de l'époque en font foi, et les auteurs qui ont tracé, depuis, l'historique de la contribution mobilière ne manquent jamais d'en mentionner le souvenir. Aujourd'hui encore les scandales des jurys d'équité de 1797 stigmatisent l'impôt sur le revenu.

Pour laisser une trace si profonde, l'expérience n'avait cependant pas été longue. La loi de 1797 demeura 17 mois, tout au plus, inscrite dans nos codes, et reçut à peine un an d'application effective.

## III

En 1798, une salutaire réaction permit enfin de réaliser d'emblée l'organisation rationnelle de la contribution personnelle et mobilière, devant laquelle avaient échoué la loi de 1791 et les lois subséquentes.

La loi du 23 décembre 1798 cessant de s'embarrasser dans les difficultés de la détermination des revenus individuels, et de demander le secours d'évaluations arbitraires à des comités locaux, alla droit au but. D'une part, elle maintint la contribution personnelle de trois journées de travail (Article 20); de l'autre, elle créa une contribution mobilière, répartie purement et simplement au marc le franc de la valeur des loyers d'habitation (Article 21). Une fois la contribution personnelle assise, le contingent de la contribution mobilière se composait « de ce qui pourra rester sur le contingent de la commune, la contribution « personnelle étant répartie ». (Article 21 de la loi du 23 décembre 1798, 3 nivôse an VII.) (1).

1 Deux lois, portant la même date du 3 nivôse an VII, furent rendues successivement, l'une relative à la répartition des contributions person-

Ce sont bien là les parties essentielles du mécanisme actuel.

Mais la loi du 3 nivôse an VII ne parvint à ce degré de simplicité qu'en sacrifiant un principe, jusque-là respecté dans toutes les législations antérieures : celui de la déduction des revenus déjà taxés aux rôles de la contribution foncière. La contribution mobilière, en effet, commet théoriquement un double emploi incontestable, lorsqu'elle impose, au moyen de leurs signes extérieurs, l'ensemble des revenus individuels, quelle qu'en soit la source. Elle devrait, conformément à son principe, frapper exclusivement les revenus mobiliers, les seuls qui ne soient pas encore atteints.

Pour éviter de soumettre deux fois à l'impôt les revenus fonciers, toutes les législations précédentes s'étaient efforcées de les mettre à part, en décomposant la fortune de chaque contribuable. La taille et les vingtièmes distinguaient soigneusement, on s'en souvient, chaque espèce de revenu au moyen de rôles séparés. Nous avons vu, ensuite, la loi de 1791 inventer le mécanisme le plus compliqué, passer par un circuit inextricable, afin de parvenir, chemin faisant, à laisser en dehors de la taxe mobilière les revenus fonciers. En 1797, les jurys d'équité n'arbitraient, de même, les cotes mobilières, qu'après soustraction des revenus qui figuraient déjà aux rôles de la contribution foncière.

Mais cette décomposition des revenus d'après leur origine, si juste qu'elle parût, avait été la pierre d'achoppement de toutes les combinaisons antérieures; l'expérience

nelle, mobilière et somptuaire; l'autre concernant leur mode d'assiette de perception et de dégrèvement. L'article 21 ci-dessus se rapporte à la seconde de ces lois.

la faisait définitivement considérer comme incompatible avec le mode d'imposition, inauguré en 1791, sur les signes extérieurs du revenu. La loi de 1798 le comprit, et, plutôt que de retomber dans la confusion savante organisée par l'assemblée constituante, elle préféra se résigner à taxer en bloc tous les revenus, quitte à laisser subsister un double emploi à l'égard du revenu foncier.

Ce sacrifice des principes n'avait, du reste, alors, qu'une très faible portée : car le contingent de l'impôt mobilier se trouvait réduit, en 1798, à des proportions presque insignifiantes. D'abord, au lieu de demander 60 millions à l'impôt personnel et mobilier dans son ensemble, comme en 1791, la loi de 1798 ne lui demandait que 30 millions (1). Sur ces 30 millions, 20 millions furent attribués à la contribution personnelle à raison de trois journées de travail par tête de citoyen actif; 1.500.000 fr. représentèrent le produit des taxes somptuaires, établies sur les domestiques hommes et femmes de moins de 60 ans, et sur les chevaux, mulets et voitures de luxe; 3.000.000 fr. s'appliquèrent aux retenues sur les traitements, fixées à 5 centimes par franc à l'égard de tous les fonctionnaires publics, employés, commis et autres salariés.

Il ne restait donc que 5.500.000 fr. à répartir en taxe mobilière proprement dite. Or, 5.500.000 fr. représentent une moyenne de 0,50 cent. par famille, environ. Peu importait qu'une taxe aussi minime comprît, ou non, dans son assiette les revenus fonciers par surérogation. C'est ce que faisait remarquer le rapporteur de la loi au conseil des Anciens : « On objectera en vain, disait-il, que par ce mode

(1) « La contribution personnelle, mobilière et somptuaire, fixée pour l'an VII à 30 millions, sera perçue : 1° en contribution personnelle; « 2° en contribution mobilière; 3° en taxes somptuaires; 4° en contribu- « tion par retenue du vingtième sur les salaires et traitements publics. » (Loi du 3 nivôse an VII, art. 1.)

« de répartition la contribution cessera d'être exclusive-
« ment mobilière..... Car l'impôt sera insensible pour les
« contribuables, puisque, l'un dans l'autre, ceux-ci ne paye-
« ront pas chacun plus de 0,50 cent. » (Rapport d'Arnould au conseil des Anciens, 2 nivôse an VII, 12 décembre 1798.)

Aujourd'hui, l'objection devant laquelle avait reculé le législateur en 1791, et que celui de 1798 ne franchit qu'avec hésitation, a pris beaucoup d'importance.

L'excuse invoquée devant les conseils du Directoire du taux insensible de l'impôt n'existe plus. Le contingent de la contribution mobilière s'est élevé de 5 millions 1/2 à plus de 90 millions (principal et centimes additionnels). Ces 90 millions représentent non plus 0,50 cent. par famille, mais 8 à 9 fr. en moyenne. Dans les grandes villes, le poids de la contribution mobilière devient particulièrement lourd. A Paris, un loyer de 2000 fr. supporte 170 fr. de taxe.

La non-déduction des revenus fonciers constitue donc, aujourd'hui, un grave double emploi dans la contribution mobilière, double emploi absolument contraire aux premières intentions de l'assemblée constituante, et que le Directoire ne laissa passer qu'en raison de la modicité des contingents.

La loi de 1798, outre ces dispositions essentielles qui ont survécu, en contenait quelques autres d'un moindre intérêt, non reproduites dans la législation actuelle :

En premier lieu, les taxes somptuaires sur les domestiques, les chevaux et mulets, les voitures et litières de luxe. Les taxes somptuaires ont été continuées pendant tout le Consulat et n'ont pris fin qu'au commencement de l'Empire en 1806 : « A compter de 1807, il ne sera plus fait de taxes

« somptuaires. » (Loi du 24 avril-4 mai 1806, art. 69.) (1). « Les taxes somptuaires, dit Gaudin, qui avaient été « établies, avant l'an VIII sur les domestiques et sur les « chevaux et voitures de luxe, donnaient lieu à des re- « cherches fatigantes pour les contribuables, et excitaient « des réclamations multipliées pour un produit médiocre. « Elles furent supprimées à partir de 1807. » (*Notice sur les finances.*)

Puis la retenue sur les traitements des fonctionnaires publics, innovation du Directoire en l'an VII, qui subsista jusqu'en l'an IX (2).

Enfin, les primes accordées aux pères de famille et les surtaxes à l'encontre des célibataires. En 1791, il suffisait d'avoir plus de trois enfants pour être dégrévé d'une classe des tarifs de la cote mobilière; plus de six enfants entraînaient le dégrèvement de deux classes. Le célibataire, au contraire, était rehaussé d'une classe. En 1798, les pères de famille n'obtinrent plus aucun privilège. Mais les célibataires, c'est-à-dire les hommes âgés de plus de 30 ans, non mariés ni veufs, virent leur loyer surchargé de moitié de sa valeur. (Art. 23 et 24.) (3). Aujourd'hui, ces sortes d'encouragement au mariage et à la fécondité ont disparu de la législation.

A part ces différences, et quelques autres inutiles à citer,

1. La contribution sur les chevaux et voitures a été de nouveau créée en 1862 et 1871, mais alors sans corrélation avec la contribution mobilière.

2. Nous parlerons spécialement de la retenue sur les traitements dans le chapitre consacré à la situation des fonctionnaires sous la Révolution.

« 3. Les loyers d'habitation des célibataires seront surhaussés « moitié de leur valeur. » (Art. 23.) — « Seront réputés célibataires les « hommes seulement âgés de 30 ans, et non mariés ni veufs. Les femmes, « de quelque âge qu'elles soient, ne seront point assujetties aux dispositions concernant les célibataires. » (Art. 24.)

la loi du 23 décembre 1798 (3 nivôse an VII) continue à régir, d'après ses bases constitutives, la contribution personnelle et mobilière.

L'impôt personnel, composé de la valeur de trois journées de travail, est déterminé en premier lieu ; l'impôt mobilier, assis sur la valeur locative, est ensuite réparti proportionnellement au contingent que l'impôt personnel n'a pas absorbé : telle, en résumé, subsiste encore l'organisation en vigueur depuis l'an VII.

Cette organisation, que de nombreux perfectionnements de détail ont successivement fortifiée, risqua cependant d'être bouleversée en 1831. On voulut alors séparer la contribution personnelle de la contribution mobilière, en maintenant à celle-ci seulement le caractère d'impôt de répartition. La contribution personnelle devenait, par cette combinaison, un impôt de quotité, avec un tarif fixe et général, appliqué, sans le concours des autorités locales, par les agents du gouvernement. Entre les mains des agents du fisc, la taxe personnelle allait recevoir une rigoureuse extension, que la prudence des municipalités avait toujours refusé de lui donner.

Le projet dans ce sens présenté aux Chambres par le ministre des finances fut adopté par elles et transformé en loi. (Loi du 26 mars 1831.)

Mais une clameur universelle s'opposa à son exécution. Les perquisitions inquiétantes auxquelles dut se livrer l'administration, pour atteindre le résultat fiscal recherché, contrastèrent absolument avec les procédés paternels employés jusqu'alors. Cessant d'être associé à la contribution mobilière comme impôt de répartition, l'impôt personnel prit l'apparence d'une capitation générale qui parut intolérable. Dès le début de la session suivante, le parlement

s'empressa de rapporter la loi du 26 mars 1831. (Loi du 21 avril 1832.) (1).

La commission de la Chambre des députés sembla cependant n'abandonner qu'à regret la transformation tentée en 1831. Son rapporteur s'exprimait ainsi :

« Vous savez, Messieurs, les clameurs qu'a excitées le « mode de quotité. On s'est emparé du mot, sans rien com- « prendre à la chose, pour animer et soulever les passions, « et c'est ainsi que l'impôt de quotité a été proscrit et non « jugé.....

« Aujourd'hui que le pays autorise lui-même l'impôt et la « perception, n'est-ce pas au gouvernement qu'il appar- « tient de rechercher la matière imposable et de constater « les forces contributives..... La commission a pensé, néan- « moins, qu'il fallait ajourner cette amélioration à des « temps plus calmes, et revenir à la répartition en recti- « fiant les inégalités des anciens contingents. »

Les deux impôts personnel et mobilier, réunis de nouveau, à la suite de la loi de 1832, dans un même contingent, rentrèrent dans leur forme originelle, pour ne plus la quitter.

Cette forme originelle procède, comme nous l'avons vu, de la loi de 1798 qui restaura, à la suite de phases diverses, la loi de 1791. Les principes de la loi de 1791 elle-même, poursuivant l'exécution des projets réformateurs des quinze dernières années de l'ancien régime, ne firent que consacrer la défaite de l'impôt direct sur le revenu, unanimement proclamée à la fin du dix-huitième siècle.

1. Le contingent de la contribution personnelle et mobilière fut fixé, par la loi du 21 avril 1832, à 34 millions en principal, plus 5.410.000 francs provenant de centimes généraux sans affectation spéciale

# CHAPITRE IX

## CONTRIBUTION DES PORTES ET FENÊTRES

Loi du 24 novembre 1798. — Origine anglaise du nouvel impôt. — Aucun précédent n'existe à son sujet sous l'ancien régime. — Sa création résulte uniquement des nécessités budgétaires. — Discussions aux deux conseils. — II. Avantages de ce mode d'impôt. — Impôt de quotité d'abord, il devient de répartition. — Progression de ses produits.

### I

La contribution des portes et fenêtres ne possède pas d'origine antérieure à 1798. Elle fut créée, de toutes pièces, à la fin du Directoire. Aussi occupe-t-elle dans la législation une place bizarre, en dehors des combinaisons du plan général.

Juxtaposée à la contribution foncière, frappant le propriétaire de maisons, qu'aucune considération ne commandait de surcharger, devenant taxe mobilière par l'obligation de son payement imposée au locataire, elle ne représente pas autre chose qu'un expédient imaginé dans un moment de détresse. Telle fut, en effet, la seule inspiration qui présida à sa naissance.

Déjà, pour conjurer l'éternel déficit, les conseils du Directoire avaient rétabli la loterie, organisé la taxe d'entretien des routes, le dixième du prix des places des voitures publiques, les droits à la fabrication du tabac, etc., sans parler de la faillite du tiers consolidé. Mais le vide

subsistait toujours. « Il existe, Citoyens représentants, « disait le message gouvernemental, un déficit constant de « 114 millions. Ce déficit entraînerait, s'il subsistait, la « ruine des finances de la République. Le déficit des deux « années qui viennent de s'écouler n'a été que trop funeste. « Le salut de la République tient à ce qu'on n'en ait aucun « autre à redouter. Le Directoire exécutif réitère auprès « de vous, Citoyens représentants, l'invitation la plus in- « stante d'assurer des recouvrements qui égalent la somme « de 100 millions reconnue nécessaire. Tel est l'objet de ce « message. Le président du Directoire exécutif : TREILHARD. » (Message du 11 vendémiaire an VII, 2 octobre 1798.) (1).

C'est sous le coup de cette nécessité, pour remplir le vide évalué à 114 millions par le gouvernement, mais en réalité, montant beaucoup plus haut, que deux mois après, fut proposé l'impôt des portes et fenêtres.

Cet impôt qui n'avait, comme nous l'avons dit, aucun précédent en France, sous l'ancien régime, existait depuis longtemps en Angleterre. Nos voisins avaient débuté par taxer les foyers et les cheminées (c'est ce que fit aussi d'abord la Convention). Mais les vexations des visites domiciliaires rendirent bientôt odieuse la taxe du *feuage*, et les Anglais lui substituèrent, au milieu du dix-huitième siècle, un impôt sur les ouvertures des maisons, qui se comptent du dehors (2). Le projet du Directoire suivit l'exemple de l'Angleterre (3).

1. Nous exposerons, dans un chapitre spécial, l'état de détresse des finances du Directoire à cette époque.

2. « On peut compter presque toujours du dehors le nombre des croi- « sées d'une maison, et, dans tous les cas, on le peut, sans entrer dans « chaque chambre : la visite était donc moins odieuse pour cet impôt que « pour celui du feuage. » (Adam Smith, *Richesse des nations*, livre II.)

3. L'impôt sur les fenêtres ne datait en Angleterre que de 1766. Vers la même époque, avait été créée dans ce pays, une autre taxe, importée

Malgré l'évidence des besoins pressants du Trésor en l'an VII, l'impôt des portes et fenêtres se trouva en butte, dès son origine, aux mêmes objections qui n'ont cessé, depuis, de le poursuivre. Un membre du conseil des Anciens s'écriait, dans le style ampoulé du temps : « Ne « pourrait-on pas trouver un impôt moins rebutant et moins « odieux !... Quoi ! si, pour adorer la divinité, au lever du « soleil, je veux ouvrir une fenêtre à l'orient, il faudra « payer un impôt ! Quoi ! si, pour réchauffer le corps débile « de mon vieux père je veux faire percer une fenêtre à « l'aspect du midi, il faudra payer un impôt ! Quoi, en- « fin ! si, pour me garantir des chaleurs de thermidor, je « veux ouvrir une fenêtre au nord, il faudra encore payer « un impôt ! » (Opinion de Théodore-François Huguet, du département de la Seine. Conseil des Anciens, 4 frimaire an VII.)

Ces déclamations, souvent reproduites depuis, en termes peut-être moins exagérés, manquaient alors d'autant plus d'à-propos que les tarifs de la loi de l'an VII ne dépassaient pas 20 centimes par fenêtre dans les communes de moins de 5.000 âmes. Ils atteignaient au maximum 60 centimes par fenêtre des deux premiers étages, et 25 centimes pour les fenêtres des étages supérieurs, dans les villes de cent mille âmes et au-dessus. (Loi du 4 frimaire an VII, 24 novembre 1798, art. 3 et 4.) (1).

également depuis en France par le Directoire, celle sur les domestiques. Plus tard, en 1783, l'Angleterre inventa aussi les contributions sur les voitures et les chevaux.

1. *Loi du 24 novembre 1798-4 frimaire an VII, portant établissement d'une contribution sur les portes et fenêtres.*

Art. 2. Cette contribution est établie sur les portes et fenêtres donnant sur les rues, cours ou jardins des bâtiments et usines.

Art. 3. Les portes et fenêtres, dans les communes au-dessous de 5.000 âmes payeront 20 centimes ; de 5.000 à 10.000 âmes, 25 centimes ; de 10.000 à 25.000 âmes, 30 centimes ;..... de cent mille âmes et au-dessus,

Aussi, les partisans de l'impôt répliquaient-ils avec raison : « La contribution sur les portes et fenêtres est con-
« stamment modique : elle est de la plus facile perception ;
« elle n'entraîne à rien de dispendieux : elle est sans con-
« tredit la plus proportionnée aux fortunes présumées. »
(Opinion de Bourdon (de l'Orne). Conseil des Anciens, 4 ventôse an VII.)

Le rapporteur au conseil des Cinq-Cents avait dit dans le même sens : « La contribution des portes et fenêtres ne
« frappe pas l'indigence comme la richesse ; elle ne s'atta-
« che pas à mille souvenirs amers qui ne sont pas tous
« injustes ; elle ne fait pas la fortune de quelques spécula-
« teurs avides qui savent convertir en or les larmes de
« l'indigent ; elle n'occasionnera ni révolte, ni inquisition,
« ni les établissements d'un fisc curieux et d'une aristocra-
« tie bureaucratique qui semble menacer la République. »
(Rapport de Destrem fait, au nom des commissions réunies, sur les moyens de compléter les 600 millions de recettes. 24 vendémiaire an VII, 15 oct. 1798.)

Au conseil des Anciens, le rapporteur analysa, d'une manière plus exacte encore, le caractère et les avantages de l'impôt nouveau : « Il ne faut que voir et compter le nom-
« bre des portes et fenêtres d'une maison, pour savoir
« combien de fois elle doit payer la taxe.

« L'homme riche prend un logement cher, éclairé par
« beaucoup de fenêtres ; mais celui qui est dans la médio-
« crité ou l'indigence proportionne son logement à ses
« besoins, et cette taxe, qui a cela d'avantageux qu'elle fait
« payer les jouissances, ménage cependant le pauvre, quoi-

60 centimes. Les portes cochères, et celles des magasins de marchands en gros, commissionnaires et courtiers payeront double contribution.

Art. 4. Dans les communes au-dessus de 10.000 âmes, les fenêtres des troisième, quatrième et cinquième étages et au-dessus, ne payeront que 25 centimes.

« qu'elle porte sur lui. Celui-ci est toujours logé au moins « au troisième étage, et n'a presque jamais plus d'une « croisée, d'où l'on doit conclure que, d'après la résolution, « il ne devra à la taxe que 25 centimes. » (Rapport de Legrand, conseil des Anciens, 1er frimaire an VII, 3 novembre 1798.)

Ce passage fait très justement ressortir les motifs qui déterminèrent le choix des assemblées du Directoire.

D'une part la matière imposable s'offre ostensiblement au fisc : sa recherche n'exige ni vexation, ni violation de domicile : on peut compter les portes et fenêtres de l'extérieur.

D'un autre côté, d'après l'intention des promoteurs de la nouvelle contribution, il s'agissait, non pas de constituer une annexe de la taxe foncière, mais, au contraire, de renforcer les taxes mobilières assises sur les signes extérieurs du revenu. Le propriétaire, sans doute, devait acquitter personnellement, entre les mains du percepteur, les droits relatifs aux portes et fenêtres de sa maison ; mais une clause essentielle suivait cette première prescription, clause d'après laquelle tous les locataires particuliers se trouvaient tenus de rembourser au propriétaire les sommes afférentes aux locaux occupés par eux. (Art. 12 de la loi du 4 frimaire an VII.) (1). Là résidait le point capital de la loi, celui qui lui assignait irrévocablement le caractère de complément de la loi sur l'impôt mobilier, qu'elle a toujours conservé depuis.

Quelque temps après, lorsque le Directoire, satisfait du

1. La contribution des portes et fenêtres sera exigible contre les propriétaires et usufruitiers, fermiers et locataires principaux des maisons, bâtiments et usines, sauf leur recours contre les locataires particuliers, pour le remboursement de la somme due à raison des locaux par eux occupés. (Loi du 4 frimaire an VII, art. 12.) Le silence du bail ne dispense même pas le locataire du payement des portes et fenêtres.

succès de son invention, et toujours pressé par les besoins d'argent, voulut doubler les tarifs primitifs (Loi du 18 ventôse an VII), le rapporteur au conseil des Anciens indiqua très sagement la limite au delà de laquelle il ne convenait plus de s'avancer : « On a reproché à la contribution des « portes et fenêtres, dit-il, d'être une augmentation des « contributions foncière et personnelle, et ce n'est pas « là son vice unique ; elle est encore inégale et disproportionnelle, en ce qu'elle frappe, dans la même proportion, « la manufacture et la maison de luxe, la maison de campagne inhabitée et celle qui loge un riche propriétaire ; « elle soumet à la même règle la ville commerçante et populeuse et celle qui est presque déserte (1). »

« *Ces inégalités seront peu sensibles tant que la contribution qui en est affectée sera modique.* Mais elles produiraient des surtaxes intolérables, si, en usant de la facile méthode du doublement, on tentait d'excéder les « proportions annoncées dans la résolution qui nous « occupe. » (Rapport de Crétet, conseil des Anciens, 17 ventôse an VII.)

D'après la loi du 4 frimaire an VII (24 novembre 1798), l'impôt des portes et fenêtres était un impôt de quotité. Sa perception s'effectuait en vertu d'un tarif. Plus tard seulement, en 1802, on l'accola à la contribution foncière, comme impôt de répartition (2).

Sauf cette modification, les dispositions de la loi de 1798 ont survécu, à peu près intactes, jusqu'à aujourd'hui. Les

1. Le tarif de l'an VII, cependant, progressait avec la population des villes. Le rapporteur veut dire, sans doute, que cette progression du tarif était insuffisante, et ne correspondait pas avec la véritable importance des villes.

2. La contribution des portes et fenêtres demeure fixée, pour l'an XI, à la somme de 16 millions en principal. (Loi du 3 mai 1802, article 13.)

portes et fenêtres imposées sont uniquement celles qui, donnant sur les cours, jardins et rues, sont visibles de l'extérieur (art. 2 de la loi du 4 frimaire an VII). Les ouvertures des combles et toitures et des locaux non destinés à l'habitation des hommes sont exemptes (art. 5). Le tarif est plus élevé pour les portes cochères que pour les autres portes (art. 3). Il s'abaisse pour les fenêtres avec la hauteur des étages (art. 5). Il varie suivant la population des communes (art. 3). Enfin, la taxe est, comme nous l'avons dit, exigible des propriétaires, mais ceux-ci ont le droit de se faire intégralement rembourser par les locataires, sauf conventions contraires (art. 12).

Ces dispositions constituent encore aujourd'hui la base de la contribution des portes et fenêtres.

## II

En 1802, l'impôt devenant de répartition, ne perdit pas pour cela son tarif par nature de portes et de fenêtres et par commune. Seulement la loi régla que ce tarif subirait un rehaussement ou une diminution proportionnels dans chaque commune, de telle sorte que son produit remplît toujours exactement le niveau des contingents. (Loi du 3 mai 1802, 13 floréal, an X.) (1).

La transformation, accomplie en 1831, à l'égard de la contribution personnelle s'étendit à celle des portes et

1. Art. 19. La matrice du rôle de la contribution des portes et fenêtres sera faite d'après le tarif suivant, conforme aux lois antérieures.

Art. 20. Si, d'après les matrices, la somme à imposer est au-dessus de la somme à payer, en l'an XI, par la commune, il sera fait une déduction proportionnelle, par chaque cote. Si, au contraire, la somme à imposer est au-dessous de celle à payer pour l'an XI, il sera fait, par chaque cote une augmentation proportionnelle.

fenêtres. Le système de quotité leur fut appliqué pendant un an. Mais la tentative échoua, comme il a été dit, et, l'année suivante, l'impôt des portes et fenêtres reprit sa forme d'impôt de répartition, qu'il a toujours conservée depuis ; il continue, avec quelques perfectionnements de détails, de fonctionner dans les conditions de la loi du 4 frimaire an VII, combinée avec celle du 3 mai 1802.

Quant au montant de son contingent, il n'a cessé de s'accroître, tant en raison du développement de la matière imposable, que par le fait des rehaussements législatifs.

A peine l'impôt fut-il créé, en l'an VII, que son taux fut, comme nous l'avons vu, doublé une première fois (18 ventôse an VII) (1), puis, une seconde fois, à titre de subvention extraordinaire de guerre (6 prairial an VII (2). Combien le Directoire retira-t-il de la taxe à ses débuts ? Il est difficile de le savoir exactement. Le rapport de Crétet, au moment du doublement de ventôse an VII, établit ainsi le rendement budgétaire de sa proposition :

| | |
|---|---|
| Loi du 4 frimaire . . . . . . . . . . | 7.000.000 fr. |
| Doublement. . . . . . . . . . . . . . . | 7.000.000 » |
| Surtaxe spéciale imposée aux portes cochères . . . . . . . . . . . . . . | 1.500.000 » |
| A déduire : exemption du doublement en faveur des citoyens qui n'ont qu'une porte et qu'une fenêtre . . . . . . | 500.000 » |
| Produit probable. | 15.000.000 fr. |

1. « Il sera perçu pour l'an VII, à titre de supplément, une taxe sur les « portes et fenêtres égale à celle établie par la loi du 4 frimaire dernier. » ( Loi du 18 ventôse an VII, art. 1er. )

2. « Cette subvention extraordinaire de guerre consistera dans le dou- « blement du supplément ordonné par la loi du 18 ventôse dernier. Les « contribuables portés au rôle du supplément payeront le double de la « somme pour laquelle ils y sont ou doivent y être portés. » (Loi du 6 prairial an VII, art. 2. )

Mais ces chiffres sont très hypothétiques, de l'aveu même du rapporteur Crétet, qui ne possède, en fait de résultats certains, que ceux de onze départements seulement. Il tient cependant à produire des évaluations pour obéir à cet excellent principe : « Nulle opération de finances ne doit « être entreprise,sans en avoir étudié les résultats, et sans « les avoir évalués, par les meilleures hypothèses.» (Rapport du 17 ventôse an VII. Anciens.)

Plus tard, Ramel inscrit, dans ses comptes, le produit brut de la taxe primitive et de ses deux doublements pour 18 millions de francs en l'an VIII et l'an IX. (*Des finances de la République.*)

Toutefois, lorsque la loi de 1802 inaugura le système de la répartition, elle ne fixa pas le contingent à plus de 16 millions.

En 1813, 30 centimes additionnels s'ajoutèrent au principal. (Loi du 11 novembre 1813.) Celui-ci s'élevait alors à 19.059.088 francs. Il fut doublé l'année suivante. (Décret du 9 janvier 1814.)

Après les événements de 1815, le principal des portes et fenêtres retomba à 12.874.000 francs. Le gouvernement de la Restauration y ajouta 100 centimes additionnels, afin de pourvoir à la liquidation financière.

Enfin, en 1831, on espérait retirer 25 millions des portes et fenêtres,en les transformant en impôt de quotité. L'essai n'ayant pas réussi, la loi du 21 août 1832 rétablit le contingent pour 22.000.000 francs en principal (1). Depuis lors, le mouvement naturel des constructions nouvelles, en exécution de la loi du 17 août 1835, a successivement porté le principal à 33 millions, en 1869. Il atteint aujourd'hui 39.000.000 francs. (Budget de 1884.)

1. Plus 3.520.000 fr. de centimes généraux sans affectation spéciale.

Créé, à titre d'expédient, dans un moment de détresse par le Directoire, l'impôt des portes et fenêtres a donc subsisté et grandi. S'il ne s'est pas trouvé rattaché, dès sa naissance, à un plan d'ensemble et à des principes généraux, ses qualités pratiques, facilité et certitude de son établissement, économie dans sa perception, ont suffi, du moins, pour le maintenir jusqu'à présent, d'une manière qui paraît définitive, dans la législation fiscale, et les budgets n'ont pas cessé de profiter de son secours régulier et progressif.

# CHAPITRE X

## CONTRIBUTION DES PATENTES

I. Corporations : taxes de maîtrises. — La nécessité budgétaire provoque la création des patentes en 1791, en dehors du plan général du comité. — Insuffisance des tarifs : omission des droits fixes ; uniformité des droits proportionnels. — II. Suppression des patentes en 1793. — Leur rétablissement, en 1795, dans un but politique : plus de droits proportionnels ; droits fixes seulement. — III. Loi de 1796 : premier essai de combinaison des droits fixes et des droits proportionnels. — Nouveaux progrès réalisés par la loi de 1798 : cependant beaucoup d'imperfections et de lacunes subsistent. — IV. Lois de 1817 et 1818 : projets sous la Restauration et le gouvernement de Juillet. — Loi définitive de 1844. — Produits des patentes.

### I

L'impôt des patentes ne figurait, pas plus que celui des portes et fenêtres, dans les plans primitifs de l'assemblée constituante. Lorsque La Rochefoucauld énuméra, dans son rapport du 18 août 1790, les différents éléments du nouveau système d'imposition : contribution foncière, contribution mobilière, droits sur les actes et mutations, timbre, droits de douanes à la frontière, et droits d'entrée dans les villes, il ne fit aucune mention d'un impôt spécial sur les profits des commerçants.

Dans la pensée première du comité des finances, les profits des commerçants devaient se trouver suffisamment frappés par la contribution mobilière assise sur l'universa-

lité des revenus individuels, rentes, salaires, bénéfices commerciaux et industriels, etc. « La contribution mobi-« lière doit être levée en raison des salaires publics ou « privés, des *revenus d'industrie* et des fonds mobiliers. » (Rapport du comité des finances, 19 octobre 1790.) (1).

C'est en 1791, seulement, que l'idée de taxer, d'une manière spéciale, les commerçants au moyen d'un droit de patente commença à se manifester. Pour la première fois, le comité des finances en parle dans son rapport relatif à l'établissement du timbre. Quelque temps après, le 15 février 1791, le comité des contributions publiques annonce définitivement à l'assemblée : « que le produit présumé « des impôts déjà décrétés, en y joignant même l'évaluation « de ceux que la terre peut raisonnablement supporter, « *n'est pas encore à la hauteur des besoins*. Pressé entre « l'extrême nécessité et la difficulté non moins extrême « d'imposer, votre comité s'est vu forcé de faire tomber « l'avance de l'imposition sur ceux qui débitent les pro-« ductions et les marchandises, et qui se récupèrent tou-« jours de cette avance, avec avantage, aux dépens des con-« sommateurs. » (Rapport lu par Dallarde, au nom du comité des contributions publiques, séance du 15 février 1791.)

Ainsi, c'est *l'extrême nécessité* qui provoque la proposition de l'impôt des patentes : « Voilà le seul motif qui « détermine votre comité à le mettre au nombre de vos « moyens de finances. » Le même comité tenait un langage bien différent lorsqu'il développait son programme de con-

1. Le comité songea même à prendre les professions comme unique base de la contribution mobilière. « Nous avons discuté s'il ne serait pas « possible d'évaluer les facultés d'après les professions ; il nous a paru que « cette base était impraticable pour toutes les professions industrielles « qui ne reçoivent pas chaque année un salaire fixe. » (Rapport sur la contribution mobilière, 19 octobre 1790.)

tribution foncière, ou de contribution mobilière (1). Il osait alors justifier théoriquement le mérite de ses conceptions; tandis qu'à l'égard des patentes, il se borne à fournir des excuses, et avoue « que le grand mal des impôts sur « les marchandises est dans la gêne et le ralentissement « qu'il apporte au commerce. »

Une circonstance, du reste, celle de la suppression des maîtrises et jurandes, favorisa singulièrement l'avènement de l'impôt des patentes. Ce fut un prétexte que l'on s'empressa de saisir. Le comité l'explique lui-même : « Votre « comité a cru, dit-il, qu'il fallait lier l'existence de cet « impôt à un grand bienfait pour l'industrie et le commerce, « à la suppression des jurandes et maîtrises. » (Rapport de Dallarde.) (2).

Ainsi, dans l'esprit du rédacteur de la loi du 17 mars 1791, la question de l'impôt à créer primait celle de la grande réforme industrielle. Le Répertoire de jurisprudence de Dalloz en fait très justement la remarque : « La loi du « 2 mars 1791 (3), dit-il, doit être surtout considérée comme « une loi de finances, où la liberté de l'industrie, quoi- « que étant une question de principes, n'est résolue qu'ac- « cessoirement. » (Article INDUSTRIE ET COMMERCE.)

La confection de la loi de 1791 se ressent des incertitudes de sa naissance : les patentes sortirent, en effet, des mains

1. L'instruction de l'assemblée nationale du 13 janvier 1791 sur la contribution mobilière, tout en parlant, à plusieurs reprises, des profits des commerçants, ne fait aucune mention de l'éventualité d'une taxe de patentes destinée à frapper ces profits d'une manière spéciale.

2. « Le droit de patentes correspond aux jurandes, aux maîtrises, aux « vingtièmes d'industrie, à la portion de la taille qu'on faisait payer aux « artisans et aux marchands de plus qu'aux autres citoyens. » (Proclamation de l'assemblée constituante aux Français, 24 juin 1791.)

3. La loi du 2-17 mars 1791 prononça, en même temps, la suppression des maîtrises et jurandes et l'établissement des droits de patentes.

de l'assemblée constituante dans un état rudimentaire. On se borna à stipuler que tous ceux qui voudront « faire le « négoce ou exercer une profession, art et métier quel- « conque », payeront une taxe assise purement et simplement sur la base déjà utilisée dans la contribution mobilière, la valeur locative. Voici le tarif des patentes de 1791 (1) dans sa simplicité : Deux sous pour livre (10 0/0) du prix des loyers des boutiques, magasins et ateliers, occupés par les patentables jusqu'à 400 livres ; deux sous 6 deniers pour livre (12 1/2 0/0), de 400 à 800 livres ; trois sous pour livre (15 0/0) au-dessus de 800 livres.

Lorsqu'on compare le tarif actuel, qui remplit un volume de plus de 100 pages, à ce tarif de quatre lignes, on juge immédiatement quel chemin restait à parcourir pour rendre l'impôt exactement proportionnel à l'importance de chaque industrie.

Aujourd'hui, les signes extérieurs les plus remarquables de toutes les professions sont énumérés et classifiés, l'un après l'autre, et soumis à un premier droit, nommé droit fixe.

Ainsi, le meunier paye un droit fixe d'après le nombre de ses paires de meules ; le fabricant de plâtre, d'après la capacité de ses fours ; le filateur, d'après le nombre de ses broches ; l'entrepreneur, d'après le montant de ses adjudications ; le maître de forges, d'après ses feux d'affinerie, ses fours à puddler, etc. Ici, la population fait varier le droit ;

1. Article 12 de la loi du 2-17 mars 1791 :

« Le prix des patentes annuelles pour les négoces, arts, métiers et professions autres que ceux qui seront ci-après exceptés sera réglé à raison du prix du loyer, ou de la valeur locative de l'habitation, des boutiques, magasins et ateliers, occupés par ceux qui les demanderont, et dans les proportions suivantes : deux sous pour livre du prix du loyer jusqu'à 400 livres ; deux sous six deniers pour livre, depuis 400 jusqu'à 800 livres ; et trois sous pour livre au-dessus de 800 livres.

là, c'est le nombre des ouvriers ou commis, etc. Le droit fixe, en un mot, se diversifie à l'infini, afin de suivre, du plus près possible, la matière imposable.

Ce premier élément, le droit fixe, établi dans les conditions que nous venons d'indiquer, demeura absolument inconnu au législateur de 1791.

Mais, le droit proportionnel, lui-même, sur les valeurs locatives, seul mentionné en 1791, ne constituait encore, d'après la manière dont il était appliqué, qu' un étalon de tous points insuffisant. Aujourd'hui, le droit proportionnel distingue les valeurs locatives des maisons d'habitation de celles des bâtiments affectés au commerce et à l'industrie. La taxe sur les premières est, en général, moitié moins forte que sur les secondes. Pour celles-ci, suivant la nature et la destination des locaux, il s'agit tantôt de 10 0/0, tantôt de 5 0/0, ou seulement de 2, ou 1 1/2 0/0. Chaque établissement industriel a, pour ainsi-dire, sa cote spéciale, en rapport avec son mode de travail, avec la valeur relative de l'espace qu'il occupe, avec ses procédés de production.

La loi de 1791 ne sembla pas même soupçonner ces perfectionnements. Elle se contenta d'édicter, en un seul article, un tarif progressif sur les valeurs locatives, complètement uniforme pour tous les commerçants et industriels sans exception, sauf pour les boulangers et les débitants de boissons (1). En faveur des premiers, le droit était réduit de moitié. Au contraire, il s'élevait presque au double à l'égard des débitants de boissons, afin de compenser, en ce qui les concerne, la perte résultant de la suppression des aides. (Art. 13 et 14.)

En dehors de ces exceptions, tous les patentables subis-

1. L'article 16 de la loi de 1791 établissait, en outre, un régime spécial pour les colporteurs et forains.

saient uniformément la taxe progressive de 10, 12 1/2 et 15 0/0.

Évidemment une aussi pauvre combinaison ne répond en aucune façon à l'idée actuelle d'un tarif de patentes (1).

Le comité, d'ailleurs, ne semblait se faire aucune illusion sur le mérite de son œuvre, et s'attachait lui-même à en restreindre l'importance fiscale : « Le droit de patente, « dit-il, sera tarifé dans des proportions tellement modé- « rées que l'obtention d'une patente sera toujours acces- « sible. La base proportionnelle du droit sera établie « d'après la valeur locative de l'habitation, seule mesure « approximative de l'importance du commerce que les « principes de votre constitution vous permettent d'adop- « ter : car l'insulte que ferait à la liberté toute inquisition « domestique doit faire rejeter tout autre moyen. Votre « comité a cependant cru qu'il pouvait être fixé un « maximum pour cette sorte de contribution, et qu'il y « avait des motifs de fixer ce maximum à 250 livres. Il a « pensé qu'il ne fallait chercher dans ce droit qu'une « légère compensation des anciennes perceptions, et qu'il « ne fallait même l'élever que jusqu'à la hauteur d'une « somme dont l'imposition devient insensible. » (Rapport de Dallarde, au nom du comité des contributions publiques, 15 février 1791.)

Pour excuser l'insuffisance de cette première loi de patentes, à peine ébauchée en 1791, il faut se souvenir que l'ancien régime n'offrait, sur ce sujet, aucun précédent dont l'assemblée constituante pût tirer parti.

Avant 1789, les profits des commerçants acquittaient, à

1. Comme moyen d'exécution, la loi de 1791 autorisait les patentables à requérir eux-mêmes la saisie des marchandises fabriquées ou vendues par leurs confrères non munis de patentes. Au dénonciateur appartenait la moitié du produit des saisies. (Art. 25 et 27.) La surveillance de l'impôt reposait ainsi sur la délation officiellement encouragée.

l'égal des autres revenus mobiliers, la capitation, les vingtièmes d'industrie et la taille personnelle (1) : aucune taxe spéciale ne les atteignait directement, sauf le prélèvement opéré par le roi sur les droits de maîtrise.

Ce prélèvement avait été réglé par l'édit d'août 1776 aux trois quarts des frais de réception à la maîtrise. Chaque maître nouvellement admis devait payer, une fois pour toutes, une somme de 1.000 livres dans le corps des drapiers, merciers, etc. ; de 800 livres dans celui des épiciers, charpentiers, orfèvres, charrons ; de 600 livres dans celui des marchands de vin, bonnetiers, chapeliers, charcutiers. La cotisation s'abaissait à 400 livres pour les tailleurs, fripiers, gantiers ; à 300 livres pour les chaudronniers ; à 200 livres pour les écrivains, relieurs ; et enfin à 100 livres pour les couturières, ferrailleurs, cloutiers, etc. Le roi laissait aux communautés un quart de ces prix, et s'attribuait les trois autres quarts ; ce qui procurait au Trésor un revenu annuel, sans grande importance, de 800.000 livres environ. (Compte remis aux États généraux, le 5 mai 1789.) (2).

Tel était le seul impôt, très primitif, perçu sur le commerce et l'industrie, avant 1789, n'ayant aucune ressem-

1. Voir chapitre IV, pages 50 et suivantes.

2. L'édit de février 1776, rendu sous l'inspiration de Turgot, avait supprimé les corporations. Après la retraite de ce ministre, elles furent, sans doute, rétablies, mais dans des conditions beaucoup moins restrictives. En outre, un édit subséquent de 1779 autorisa les fabricants à travailler librement, sans plus subir les gênes de la réglementation et de l'inspection. (Lettres patentes du 5 mai 1779.)

L'ancienne institution ne se releva donc pas du coup que lui avait porté Turgot, et elle se trouvait très ébranlée, en 1789. Aussi, a-t-on pu dire très justement : « Ce n'est pas à l'assemblée nationale, qui opéra de si grandes « choses, que revient l'honneur d'avoir proclamé la première le droit de « travailler. Mais ce que Louis XVI et Turgot avaient tenté, elle eut la « gloire de l'accomplir. Dallarde, dans le rapport qu'il présenta à l'assem- « blée constituante, se borna à analyser, et parfois même à copier le préam- « bule de Turgot. » (*Répertoire de jurisprudence de Dalloz*. V° INDUSTRIE.)

blance, comme on le voit, avec celui qu'on a désigné, plus tard, sous le nom d'impôt de patentes.

Il aurait donc fallu que l'assemblée constituante puisât dans ses propres lumières le plan complet d'une organisation nouvelle, qu'elle créât spontanément, de toutes pièces, un impôt sur le commerce et l'industrie. Or, personne ne possède le don invraisemblable de réussir du premier coup dans une tâche aussi considérable. De longs essais doivent nécessairement préparer l'œuvre définitive. La loi de 1791 devint le point de départ de ces essais : elle n'eut pas d'autre rôle, et laissa à l'avenir le soin de faire aboutir l'idée qu'elle s'était bornée à formuler en termes vagues et insuffisants.

## II

Cependant la loi du 17 mars 1791 fonctionnait depuis 18 mois à peine (l'année 1792, fut sa dernière année d'application), lorsque la Convention abolit complètement les patentes. Elle jugea qu'il fallait délivrer le commerce des entraves de l'imposition. (Décret du 21-22 mars 1793.) (1).

La contribution mobilière demeura chargée, comme elle l'avait été dans les projets primitifs de l'assemblée constituante, de pourvoir à la taxation des profits du commerce et de l'industrie.

L'impôt des patentes resta durant deux ans rayé absolument de nos lois fiscales. Puis, en 1795, la Convention, vers la fin de son existence, le rétablit elle-même (Loi du 4 ther-

1. Les droits de patentes demeurent supprimés à compter du 1er janvier de la présente année ; les revenus d'industrie et autres, soumis aux patentes, seront pris en considération dans la contribution mobilière. (Article 5 du décret du 22 mars 1793.)

midor an III, 22 juillet 1795), malgré l'opposition d'une partie de ses membres qui s'écriaient : « Exiger une pa-« tente, c'est ressusciter les corporations, c'est s'exposer à « l'influence de l'aristocratie des corps, qui ont si long-« temps lutté contre la liberté. » (Discours de Charlier, 2 thermidor an III.)

La nouvelle loi de patentes de 1795 différait absolument de la précédente. Elle ne cherchait plus à procurer des recettes au Trésor, ni à obtenir un gros rendement ; d'autres idées agitaient les esprits en 1795. D'ailleurs, le déficit atteignait alors un tel chiffre, qu'il devenait inutile de se préoccuper des moyens de le combler. Mais il s'agissait d'organiser une police contre les négociants.

« N'est-il pas révoltant, disait le rapport de Vernier à « la Convention, de voir que de vils agioteurs s'agitent « sous le nom usurpé de négociants ? Il est indispen-« sable d'écarter ces sangsues publiques et cette foule « inutile d'acheteurs intermédiaires, pour rendre le com-« merce à sa destination primitive. Votre comité déter-« miné par ces considérations et par l'excès où l'abus est « porté, vous propose de rétablir le droit de permission « ou de patente pour les négociants seulement, *afin de* « *mettre le gouvernement en état de connaître les vrais* « *négociants, leur genre de commerce, les ressources qu'on* « *peut en attendre... Les lois que l'on propose sont moins* « *fiscales que de police...* Si l'on adopte les mesures propo-« sées, les marchandises ne se trouveront plus qu'entre les « mains de négociants connus, dont on pourra aisément « suivre et vérifier les délits... Il s'agit d'arrêter le cruel et « perfide agiotage qui se fait sur les denrées et les comesti-« bles... Si les lois proposées ne peuvent atteindre complète-« ment leur but, il faudrait sans hésiter recourir à des lois « plus sévères. » (Rapport fait au nom des comités de salut

public et des finances, 2 thermidor an III, 20 juillet 1795.)

Le gouvernement voulait donc, exclusivement et ouvertement, recenser les commerçants, afin de les tenir dans sa main et de les contraindre « *à se contenter d'un gain modéré* ».

Préparée sous de telles inspirations, la loi du 22 juillet 1795 (4 thermidor an III) ne pouvait posséder aucun mérite fiscal. Voici, du reste, le résumé de ses dispositions :

La valeur locative, qui formait, on s'en souvient, le seul élément d'imposition de la loi précédente du 2 mars 1791, cessa complètement de figurer parmi les bases de la nouvelle taxe. Par un excès inverse, le *droit fixe* lui fut exclusivement substitué.

Des patentes générales, du prix de 4000 livres, étaient d'abord instituées. « Ces patentes générales sont accordées « à ceux qui veulent faire toute espèce de négoce ou de « commerce. » (Article 2 de la loi du 22 juillet 1795). 4.000 livres sembleraient un taux déraisonnable, si l'on ne se souvenait qu'à cette date, juillet 1795, la somme de 4.000 livres en assignats représentait 120 livres au plus en numéraire métallique.

Puis, des patentes particulières, afférentes à chaque catégorie de commerce ou de négoce (1), étaient créées et réglées d'après la population des communes réparties en quatre classes.

Quatre classes de population, six catégories de professions par classe, ou même deux seulement au dernier échelon, en tout 20 divisions variant entre 1.500 livres au maximum et 25 livres au minimum, en assignats : voilà dans son

1. « Ceux qui voudront faire plusieurs commerces ou négoces seront « tenus de prendre des patentes relatives à chacun de leurs différents « commerces. » (Art. 2 de la loi du 22 juillet 1795.) Cette disposition était alors spécialement inexécutable, en raison du défaut de précision de l'énumération des professions inscrites au tarif.

ensemble le tableau des patentes de thermidor an III. La valeur locative, complètement éliminée, ne corrigeait même plus l'insuffisance de ces bases.

La loi du 22 juillet 1795 maintenait, en outre, le principe des dénonciations et les encourageait, comme la loi de 1791, au moyen de l'attribution d'une part dans le produit des confiscations. Cette part cependant était réduite de la moitié au tiers. (Art. 13.)

La loi du 4 thermidor an III (1) échoua aussi bien dans ses visées fiscales que dans ses visées de police. « La loi sur « les patentes rendue le 4 thermidor dernier, dit le minis- « tre des finances, Faypoult, dans un rapport manuscrit au « Directoire, est aujourd'hui une loi illusoire. Elle ne peut « servir ni au Trésor, ni à la police du commerce. » (Archives nationales, A. F. III, 115.) Le ministre faisait, en outre, remarquer que, le prix d'une patente générale de 4.000 livres payables en assignats ne représentant plus que 20 livres en numéraire, l'équilibre du tarif se trouvait rompu. (Rapport de Faypoult, 1er pluviôse an IV, 21 janvier 1796.)

Toutefois une idée nouvelle, très grossièrement exprimée sans doute, ressortait, pour la première fois, des dispositions de la loi de l'an III : celle d'assujettir les patentables à un droit fixe variable d'après la nature des professions et de la population des communes. Nous allons voir cette idée mise à profit dans les tentatives postérieures.

## III

La loi du 6 fructidor an IV, en effet, qui remplaça, à moins d'un an de date, la loi de l'an III, s'efforça d'utiliser le droit

1. C'est à la même date, 7 thermidor an III, que la Convention créait les impôts somptuaires sur les poêles, cheminées, domestiques, etc., qui n'eurent aussi qu'une éphémère durée.

fixe,en le combinant avec le droit proportionnel. Ces deux éléments, employés jusque-là isolément, commencèrent, enfin, conformément au caractère moderne de l'impôt des patentes, à rechercher en commun la plus grande proportionnalité possible. « Les droits de patentes seront fixes et «proportionnels. » (Loi du 6 fructidor an IV, 23 août 1796, art. 24.)

Le tarif du droit fixe se divisait en deux parties, la première établie sans égard à la population, la seconde eu égard à la population. Le droit proportionnel demeurait encore uniformément réglé au dixième des valeurs locatives.

La loi de l'an IV cessait, en outre,d'obliger, comme l'avait fait la précédente, chaque commerçant à se munir d'autant de patentes qu'il exerçait de genres de commerce différents. Elle comprit que la liberté des négociants se trouverait constamment entravée, si le fisc voulait, chez chacun d'eux, tenter d'énumérer et d'assujettir à l'impôt toutes les branches diverses que pourrait comporter l'extension de leurs affaires (1).

Quelques mois après, la loi de l'an IV fut complétée par une nouvelle loi, celle du 9 frimaire an V, 29 novembre 1796, qui exempta de la patente les citoyens travaillant chez eux pour le compte d'autrui, sans ouvriers ni boutiques (Art. 1), exemption qui subsiste encore, à peu près dans les mêmes termes.

La loi du 9 frimaire an V contenait, pour la première fois, une disposition dont nous parlerons plus loin, im-

1. « Nul ne sera obligé de prendre plus d'une patente, quelles que soient les diverses branches de commerce, profession ou industrie qu'il exerce ou veuille exercer ; mais il sera tenu, dans ce cas, de se munir de la patente relative à celle des parties de son commerce, de sa profession ou de son industrie, qui se trouve assujettie au plus fort droit. (Art. 11 de la loi du 6 fructidor an IV.)

posant aux fabricants une patente immédiatement supérieure à celle des marchands vendant en détail des objets similaires à ceux qui provenaient de leur fabrication (1).

La loi du 28 octobre 1797, et surtout celle du 22 octobre 1798 (1er brumaire an VII) vinrent ensuite condenser les améliorations successivement édictées, en ajoutèrent de nouvelles, et créèrent, en définitive, les principes actuels de l'impôt des patentes.

Le tarif de 1798 se compose, comme celui de 1796, de droits fixes et de droits proportionnels. Les droits fixes des banquiers, des entrepreneurs de voitures publiques, des marchands forains, etc., sont déterminés individuellement, sans égard à la population des communes de leur résidence ; tous les autres droits fixes, classifiés d'abord en sept catégories d'après leur nature, se répartissent en sept autres catégories selon la population des communes.

Le droit fixe le plus élevé est 300 francs pour les professions de 1re classe dans les villes de 100.000 âmes et au-dessus : ce droit s'applique aux armateurs, agents de change, marchands en gros de draperie, mercerie, métaux, etc. De 300 francs dans les grandes villes, le droit de la 1re classe descend graduellement à 40 francs dans les communes de 5.000 âmes.

Pour la 7e et dernière classe, composée des tailleurs, des vitriers, des ferrailleurs, des galochiers, des relieurs, des charbonniers, etc., le droit fixe varie de 20 francs à 3 francs, suivant la population.

1. Art. 1. Les dispositions de l'article 19 de la loi du 6 fructidor an IV, qui dispensent les manufacturiers du droit de patente pour l'an V, sont rapportées.

Art. 2. Tout manufacturier ou fabricant est tenu de se munir d'une patente immédiatement supérieure à celle des marchands qui vendent en détail les objets de même genre que ceux qu'il fabrique. (Loi du 9 frimaire an V.)

Les fabricants sont assujettis à la patente immédiatement supérieure à celle des marchands qui vendent en détail les objets de leur spécialité. (Art. 32.)

Le droit proportionnel sur la valeur locative est uniformément du dixième du loyer. (Art. 5.) (1).

Ce résumé de la loi du 1er brumaire an VII, bien que sommaire, montre d'une manière suffisante, d'un côté les progrès accomplis, de l'autre les lacunes considérables restant alors à combler.

Les progrès consistent dans la combinaison des droits fixes et des droits proportionnels, que les lois antérieures de 1791 et 1795 s'obstinaient chacune à utiliser isolément. Les progrès se reconnaissent encore à la classification rationnelle des professions, à la définition exacte des qualités distinctives des marchands en gros, des débitants, des fabricants, etc., enfin à l'établissement d'un grand nombre de règles excellentes qui ont toujours subsisté depuis.

Mais, d'autre part, que d'insuffisances, que de lacunes, que de perfectionnements restent à accomplir! La partie du droit assise sur les valeurs locatives, uniformément fixée au dixième, ne se proportionne, en aucune façon, aux situations individuelles. Elle ne sait pas encore frapper fortement l'habitation personnelle, puis s'abaisser, soit au vingtième, soit au vingt-cinquième, soit au cinquantième, à l'égard des différentes espèces de locaux industriels. L'imposition des fabricants n'est, pour ainsi dire, pas même ébauchée. La loi n'entrevoit pas l'idée d'énumérer les moyens de production et de chercher dans l'outillage spécial de chaque

1. « Les droits de patente se divisent en droits fixes et en droits pro-
« portionnels : les premiers sont ceux réglés par le tarif : les seconds
« sont du dixième du loyer ou des maisons d'habitation ou des usines, ou
« des ateliers, ou des magasins ou boutiques, suivant la nature du commerce
« et de l'industrie. » (Art. 5 de la loi du 1er brumaire an VII.)

sorte d'usines un signe extérieur facile à saisir, et aussi proportionnel que possible à son importance. Ce sera là, plus tard, la véritable base d'imposition. Quant à présent, on se contente du procédé absolument défectueux, consistant à ranger les fabricants dans la classe immédiatement supérieure à celle des débitants du même produit. Toutes les combinaisons du tableau C du tarif actuel, si compliquées et si ingénieuses, demeurent inconnues, même en germe, au législateur de 1798.

Cependant, malgré ces imperfections, nous avons dit que, dès ce moment, l'impôt des patentes était fondé : le cadre général se trouvait tracé dans ses lignes principales. L'œuvre des gouvernements réguliers du dix-neuvième siècle ne consistera plus qu'à remplir les vides du plan arrêté par les lois du 23 août 1796 (6 fructidor an IV) et du 22 octobre 1798 (1er brumaire an VII).

Nous ne parlons ici que du texte de ces lois ; car, dans l'application, malgré les perfectionnements apparents de la rédaction, les plus graves désordres continuaient à se produire. Par exemple, le ministre des finances du Directoire signale, comme un scandale, en février 1799, la modicité invraisemblable des évaluations de certains loyers : l'habitation de personnes importantes, telle que celle des notaires, est estimée 10 francs de valeur locative, par an : celle des officiers de santé, 3 francs par an, etc. « Je ne devais « pas m'attendre, écrit le ministre aux administrations « centrales de départements, à trouvèr dans les fonction- « naires publics une partialité aussi opposée aux intérêts « du Trésor public. Il est important que vous preniez au « plus tôt des mesures pour déjouer une pareille con- « duite. » (Circulaire du ministre des finances, pluviôse an VII. Archives nat., A. F. III, 116.)

## IV

Nous parcourrons maintenant rapidement les dispositions progressives des lois édictées postérieurement à la Révolution jusqu'au régime actuel.

La loi du 25 mars 1817 entreprit de régler la taxe des fabricants à métiers, d'après le nombre de leurs métiers, celle des filateurs, d'après le nombre des broches. (Art. 57 et 58 de loi du 25 mars 1817.) C'était le début de l'imposition rationnelle des établissements industriels ; mais un début encore très arriéré, car les industriels autres que les fabricants à métiers et les filateurs, c'est-à-dire, les tanneurs, les maîtres de forges, les teinturiers, les papetiers, etc., demeuraient purement et simplement répartis en 6 classes, et assujettis à un taux fixe, variant de 25 francs à 300 francs. Les maires et les sous-préfets, après avoir pris l'avis des répartiteurs et des contrôleurs, rangeaient d'office chaque fabricant dans une de ces six classes (1). On voit quel arbitraire régnait encore, en 1817, dans l'imposition des établissements industriels.

La même loi établissait diverses autres règles : l'imposition de l'associé principal au droit fixe entier, et celle des associés secondaires, chacun au demi-droit fixe (art. 67) ;

Le payement du droit fixe le plus élevé par les patentables possédant des établissements dans plusieurs communes (art. 66) ;

1. Les commissaires classeront les fabricants, les marchands fabricants et les filateurs, soit d'après les déclarations qui auront été faites, soit d'après les autres renseignements qu'ils auront recueillis. (Art. 60 de la loi du 25 mars 1817.)

L'acquittement total de la patente par les marchands forains, au moment même de sa délivrance (art. 69), etc.

L'impôt se perfectionnait lentement.

L'année suivante, la loi du 15 mai 1818 répéta les dispositions de la loi de 1817, en y ajoutant quelques détails inutiles à citer (1).

Puis, jusqu'en 1844, aucun progrès sérieux n'apparaît plus. Ainsi un intervalle de 25 ans s'écoula, pendant lequel le système de l'an VII, quelque peu amélioré en 1817 et 1818, demeura stationnaire. Nous l'avons déjà remarqué : une fois le moment des grands bouleversements passé, c'est par longues étapes que s'opèrent les transformations importantes.

Cependant, ces 25 années d'arrêt furent employées en projets, parmi lesquels, celui de 1835 spécialement, prépara le programme définitif que la loi de 1844 réalisa enfin (2).

Voici le plan de cette loi fondamentale du 25 avril 1844 :

Elle énumère individuellement tous les commerces, toutes les professions, toutes les industries, afin d'assigner à chacun, d'après ses indices les plus significatifs, une tarification aussi proportionnelle que possible.

A l'égard des établissements industriels, elle choisit, parmi les signes extérieurs provenant des éléments mêmes du travail quotidien de chaque usine, ceux qui paraissent le mieux susceptibles de dénoncer leur importance ; et ces signes extérieurs figurent, un à un, avec un tarif approprié, dans le catalogue annexé à la loi. Près de 1.500 professions se trouvèrent ainsi analysées. Le droit proportionnel cessa,

1. Articles 52 à 66.

2. Jusqu'en 1844, la loi de brumaire an VII demeura la loi fondamentale des patentes.

en outre, d'être fixé uniformément au dixième ; il varia en raison de la nature de chaque commerce, en raison de la destination de chaque catégorie de locaux, et en raison de la population des communes, du quinzième au vingtième, au quarantième et au cinquantième.

En un mot, les cadres, que la loi de l'an VII avait laissés vides, furent remplis ; la combinaison des droits fixes et des droits proportionnels passa du domaine de la théorie dans celui d'une application effective. Le tarif des patentes devint un gros volume de 130 pages. Il avait fallu plus de 50 ans, depuis 1791, pour obtenir ce résultat.

Jusqu'en 1880, beaucoup de lois successives ont encore perfectionné, sans doute, l'œuvre de la loi de 1844, et cherché à tenir la législation au courant des transformations de l'industrie. Mais l'historique de la formation de l'impôt des patentes, au point de vue des principes, se termine réellement à la loi de 1844. La dernière loi, celle du 15 juillet 1880, le reconnaît exprèssément. D'après les termes mêmes de son exposé de motifs, elle se borne *à rajeunir et à améliorer la loi de* 1844.

« Conserver les bases de la législation existante, n'in-
« nover que pour prévenir des abus constatés, tel est
« son programme. » (Projet de loi sur les patentes. Premier exposé des motifs, 3 août 1876.)

L'impôt des patentes, en résumé, appartient entièrement par son origine à la Révolution : aucun précédent ne le rattache à l'ancien régime. Son premier essai d'organisation date de 1791 : il ne représente, et ne pouvait, en effet, représenter, dans ces conditions, qu'une ébauche imparfaite. Bientôt, du reste, la Convention l'anéantit.

Le Directoire se remit à l'œuvre, en 1796 et 1798. Mais si l'on compare, aux mêmes dates, l'état de la législation des

patentes avec celui des législations de la contribution foncière, de l'impôt mobilier, de l'enregistrement, du timbre, etc., on voit ces dernières dotées d'une incontestable supériorité. C'est que leurs assises reposaient sur de longs et laborieux travaux, tandis que les patentes n'avaient derrière elles que quelques années de préparation et d'existence ; la durée, que rien ne peut suppléer, leur faisait défaut ; bon gré, mal gré, il a bien fallu laisser au temps les moyens d'exercer ses droits : et voilà pourquoi l'impôt des patentes n'est parvenu à sa maturité que vers le milieu du XIX[e] siècle.

Le produit de l'impôt des patentes, en l'an IV, figurait, dans les comptes de Ramel, pour 72.860.000 livres. Mais ce total, surprenant au premier abord, ne se composait, en réalité, lorsqu'on analyse ses éléments, que de 680.000 livres en numéraire. Les 72.821.000 livres versées en assignats et mandats territoriaux se réduisaient, d'après les calculs de Ramel lui-même, à 642.000 livres effectives, auxquelles il fallait ajouter 38.000 livres de numéraire, lingots, etc., soit en total 680.000 livres. (Compte rendu au Directoire exécutif par le ministre des finances sur l'administration de son département jusqu'au 1[er] vendémiaire an V, 25 fructidor an V.)

Pour l'an VII, l'an VIII et l'an IX, Ramel, malgré les perfectionnements apportés à la législation, estime seulement le produit des patentes à 20 millions par année. (*Des finances de la République*, an IX.)

En 1820, nous retrouvons le rendement des patentes évalué encore au même chiffre de 20 millions.

Le budget de 1843, dernier exercice antérieur à la mise en application de la loi de 1844, inscrit les patentes pour près de 42 millions.

Aujourd'hui, le Bulletin de statistique du ministère des finances résume ainsi la situation de l'impôt des patentes, en 1883 :

| | | | |
|---|---|---|---|
| Nombre de droits fixes. . . | 1.643.803 | francs. | |
| Montant du droit fixe. . . . | 37.154.666 | — | |
| Montant du droit proportionnel. . . . . . . . . . . . | 39.460.087 | — | |
| Total des deux droits . . . . | 76.614.753 | — | |
| Patente moyenne par établissement. . . . . . . . . . . | 46 | — | 61. |
| Valeurs locatives servant de base au droit proportionnel. . | 1.143.667.614 | — | |

(Livraison de juin 1884.)

# CHAPITRE XI

## IMPOTS INDIRECTS

I. Impopularité des impôts indirects en 1789. — L'école des physiocrates les combattait depuis 20 ans. — Rôle de l'assemblée constituante. — Elle les détruit. — II. Le Directoire n'ose pas les rétablir. — Division du sujet. — Impôts indirects éliminés par la Révolution, et impôts indirects qui survécurent.

### I

Parmi les taxes indirectes de l'ancien régime, l'enregistrement, le timbre et les douanes survécurent seuls après 1789. La Révolution élimina d'une manière absolue les gabelles, les aides, les droits d'entrée dans les villes, les droits sur les tabacs, sur les cuirs, sur le papier, sur les fers, etc.

L'impopularité des impôts indirects, dans les moments de commotion politique, n'a rien de surprenant : nous en avons l'expérience contemporaine. Dès les premiers jours qui suivirent la réunion des États généraux, la populace attaqua les bureaux des gabelles, des aides, des traites. « La vente du faux sel et des tabacs, dit Necker le 7 août « 1789, se fait par convois et à force ouverte dans une partie « de la Lorraine, des Trois-Évêchés et de la Picardie ; le « Soissonnais et la généralité de Paris commencent à s'en « ressentir. Toutes les barrières de la capitale ne sont pas « encore rétablies. Les bureaux des droits d'aides ont été « pillés, les registres dispersés, les perceptions arrêtées ou

« suspendues dans une infinité de lieux, et chaque jour « on apprend quelque nouvelle affligeante. » (Assemblée nationale, discours du premier ministre des finances, 7 août 1789.)

Ces mouvements anarchiques, résultat de la violence des redevables et de la faiblesse du gouvernement, exercèrent, sans doute, une influence considérable sur les résolutions des membres du comité de l'imposition et de l'assemblée constituante ; ils fortifièrent leurs préjugés contre les impôts indirects. Mais un sentiment théorique antérieur dominait les esprits. L'école des économistes condamnait absolument les impôts indirects. Elle les condamnait, non pas, comme le font encore de nombreux écrits, en raison de leur caractère vexatoire, mais en vertu de démonstrations scientifiques, tendant à prouver qu'ils anéantissent la richesse à sa source même. Dans cet ordre d'idées, il ne s'agissait pas de perfectionner leur organisation, mais de supprimer complètement leur existence. « Ce ne sont pas les abus par- « ticuliers à telle ou telle perception qu'il s'agit de réformer, « c'est du principe même de la perception dont il est « question. En vain combinerait-on l'impôt de mille ma- « nières différentes, il se réduira à l'impôt sur les terres, « sur les personnes ou sur les productions. Or, de ces trois « manières de l'asseoir, il n'y a que l'impôt réel qui ait une « base fixe, qui n'ait rien d'arbitraire, qui ne détruise rien, « qui ait l'avantage de n'être proprement payé par per- « sonne. » (Le Trosne, *Administration provinciale et réforme de l'impôt*, 1788.)

Un physiocrate, collègue de Le Trosne, Mercier de la Rivière, déclare que l'impôt indirect, par sa nature même, est « incompatible avec l'ordre essentiel des sociétés. » (*L'Ordre naturel et essentiel des sociétés politiques*, 1767.)

Tous les ouvrages des économistes contiennent contre

l'impôt indirect de semblables anathèmes. Ils suivent en cela la voie tracée par leur maître, Quesnay. Celui-ci, dans son *Tableau économique*, démontre, chiffres en main, que toute taxe, autre que la taxe assise sur le revenu net des propriétaires fonciers, exerce sur la richesse du pays une influence ruineuse (*Tableau économique de Quesnay avec ses explications*, par le M[is] de Mirabeau, 1760), et il formule cette maxime générale de gouvernement : « Que l'im-« pôt soit établi immédiatement sur le produit net des « biens-fonds, et non sur le salaire des hommes, ni sur les « denrées.... ; autrement, l'impôt dégénère en spoliation « et cause un dépérissement qui ruine promptement « l'État. » (Maxime V. *Impôt non destructeur.*)

L'assemblée constituante accepta l'héritage des idées propagées au sujet des impôts indirects, depuis 20 ans, par les physiocrates (1). Déjà nous avons constaté la trace profonde de leurs doctrines dans la rédaction des articles de la loi constitutive de la contribution foncière. Ce fut sous leur même inspiration que s'ouvrit, en 1789, la discussion du système général d'imposition. « En définitive, dit La Ro-« chefoucauld, la terre, source de toutes les richesses, fournit « aussi toutes les contributions (2). » (Rapport fait au nom du comité de l'imposition, 11 septembre 1790). C'est la formule textuelle de la théorie physiocratique. Rigoureusement, d'après cette théorie, l'impôt sur le revenu net des

1. « A l'assemblée constituante, écrit Du Pont de Nemours, dès qu'il « était question de commerce ou de finances, on commençait toujours par « quelque violente invective contre les économistes. Il est vrai qu'elle fi-« nissait ordinairement par prononcer le décret conformément à leurs prin-« cipes. Je suis obligé de rendre cet hommage à la raison publique. » (Lettre de Du Pont de Nemours à J.-B. Say, 22 avril 1815.)

2. « C'est la terre qui paye tout, avait dit Turgot..... Puis, donc, que le « cultivateur et le propriétaire salarient tout le reste de la société, il est « clair que c'est le propriétaire qui paye seul le renchérissement que l'im-« pôt occasionne. » (Comparaison de l'impôt sur le revenu des propriétaires et de l'impôt sur les consommations, par Turgot.)

propriétés foncières aurait dû constituer l'impôt unique : mais, fait observer La Rochefoucauld, « l'application de « l'impôt unique, possible peut-être dans un pays neuf, se- « rait impraticable dans un pays longtemps livré à une « administration arbitraire et variable. » (La Rochefoucauld, 18 août 1790.)

Par tolérance donc, après s'en être excusé, — au fond par nécessité budgétaire,— le comité de l'imposition ajouta à la contribution foncière des perceptions d'autres sortes. « Les principes établissent les contributions directes, la né- « cessité exige les contributions indirectes », disait Camus, membre du comité des finances. A la suite de la contribution foncière, il fut dès lors résolu qu'on créerait, à titre exceptionnel, une contribution sur les facultés, ayant pour bases la qualité de citoyen actif et le prix du loyer des maisons, — c'est la contribution mobilière, — puis un droit sur les actes, les mutations de propriété et le timbre ; les traites à l'intérieur seront supprimées, la culture, la fabrication et la vente du tabac deviendront absolument libres, la loterie disparaîtra, dès que la balance entre les recettes et les dépenses permettra de prononcer ce salutaire décret. (Rapport du 18 août 1790.)

Le programme ajoutait que des droits sur les boissons et sur les entrées des villes seront conservés « parce que les « besoins sont grands » ; mais l'assemblée ne ratifia pas cette dernière partie des projets de son comité. Les droits d'enregistrement, de timbre et de douane survécurent donc, par tolérance, ou plutôt par nécessité ; tous les autres impôts indirects se trouvèrent systématiquement éliminés.

## II

Pendant toute sa durée, la Révolution continua à se priver volontairement du secours des impôts indirects. Même à la fin de son existence, alors que la faillite sur les assignats et sur les rentes venait d'être consommée, que la détresse atteignait son maximum, malgré les propositions du gounement pressé par les besoins d'argent, les conseils du Directoire, animés du même esprit que leurs devanciers, persistèrent à repousser l'impôt sur le sel et le monopole des tabacs.

« Il faut peut-être un grand courage », disait le ministre des finances en l'an IV, aux débuts du Directoire, « pour « oser replacer sur la liste des revenus publics le produit « de certaines contributions que des déclamations, fondées « sur des abus qui ne peuvent plus renaître, ont discrédi- « tées dans l'opinion publique. »

« Ainsi, la proposition de percevoir un droit, quelque « modique qu'il soit, sur la consommation du sel devra « naturellement se présenter, au premier aspect, avec une « extrême défaveur. Elle rappelle de douloureux souve- « nirs..... Que peut-il y avoir, cependant, de commun entre « ce régime dévorant et l'établissement d'un droit à l'extrac- « tion des marais salants. Les mêmes considérations pa- « raissent devoir déterminer à procurer 10 ou 12 millions « au Trésor sur la consommation des tabacs. » (Rapport du ministre des finances au Directoire exécutif, sur les moyens de rétablir l'équilibre, 25 germinal an IV. — Arch. nat., A. F. III, 115.)

Le détail des discussions relatives à l'impôt sur le sel et au monopole des tabacs se trouve exposé dans lès chapi-

tres suivants. On y verra que, si les conseils des Cinq-Cents et des Anciens refusèrent, par leurs votes, de ratifier les projets d'impôts indirects qui leur furent soumis, un grand revirement cependant s'était produit dans les esprits. Il s'en fallut de peu que les nouvelles taxes ne fussent adoptées, et beaucoup d'orateurs, parmi les plus influents, ne craignirent pas de les recommander ardemment. Quelques années plus tôt, personne n'aurait osé se compromettre à ce point. Le discours d'un membre du conseil des Cinq-Cents, en l'an VI, débutait ainsi : « Représentants du peu-« ple, j'aime les contributions indirectes : le produit en est « clair et certain ; le poids en est facile à supporter ; elles « se confondent avec la valeur pécuniaire de l'objet im-« posé, et on les paye d'une manière tellement commode « et insensible, que presque toujours la foule des citoyens « ignore si elle les a payées. » (Opinion de Riou sur le projet de la commission des finances, Cinq-Cents, 24 frimaire an VI.)

Un autre orateur alla jusqu'à préconiser dans l'impôt indirect précisément le résultat qu'on lui reproche le plus vivement, celui de frapper l'alimentation du pauvre. Il s'exprimait ainsi : « Le riche, s'écrie-t-on, doit payer, et « non le pauvre ! Imposer les objets de première nécessité, « c'est imposer le pauvre, l'ouvrier, l'artisan !... Je suis « si éloigné de partager cet avis, que je soutiens, au con-« traire, que l'impôt ne doit jamais porter que sur des objets « de première nécessité, si l'on ne veut pas anéantir le « pauvre et l'artisan, écraser l'ouvrier. Il n'y a que les ob-« jets de première nécessité qui puissent être imposés sans « nuire à l'industrie. Le riche et l'homme industrieux ont « également besoin l'un de l'autre. L'ouvrier vit de ce qu'il « reçoit. Il se fait donc toujours rembourser de l'impôt. « Il en résulte que le riche paye l'impôt du pauvre sans s'en

« apercevoir. » (Discours de Bailleul, Cinq-Cents, 11 vendémiaire an VII.)

De telles déclarations n'avaient jamais résonné dans l'enceinte de l'assemblée constituante : elles révélaient un profond changement d'idées, et montraient que le moment de la restauration des impôts indirects n'était pas éloigné. Au commencement du siècle, en effet, l'Empire rétablit cette source féconde de revenus : les droits sur les boissons, en 1804, les droits sur le sel, en 1806, et le monopole des tabacs, en 1808.

Les écrivains financiers contemporains, en jugeant les travaux de l'assemblée constituante, déplorent tous l'esprit systématique qui domina ses délibérations :

« Les idées de Turgot et des physiocrates exercèrent mal-« heureusement une influence bien marquée sur les gran-« des réformes financières accomplies par l'assemblée con-« stituante. » (*Répertoire de législation de Dalloz*, V° ÉCONOMIE POLITIQUE.) « La majorité de l'assemblée votait « sous l'influence des idées économiques que plusieurs « membres avaient puisées dans la fréquentation et la lectu-« re des physiocrates. » (*Dictionnaire d'économie politique*. V° PHYSIOCRATES.)

Un économiste de grand mérite, Blanqui, a spécialement résumé, de la manière suivante, la situation qui nous occupe. « Quelle que fût la hardiesse et l'originalité des ré-« formateurs de 1789, dit-il, ils étaient encore trop imbus « des principes qui dominaient à cette époque dans le monde « philosophique et économique, pour ne pas céder à leur « influence, quand le moment se présenta d'en faire l'ap-« plication. Ainsi les idées des physiocrates déterminèrent « l'assemblée constituante à concentrer tout le poids des « impôts sur la propriété foncière ; à peine consentit-on

« d'y joindre les taxes mobilières et les droits de douanes.
« La France se vit privée, d'un trait de plume, des ressources
« immenses qu'elle aurait pu retirer des contributions
« imposées à tous les producteurs. » (Blanqui, *Histoire de l'économie politique.*)

En entreprenant l'étude individuelle de chacun des impôts indirects existant aujourd'hui, nous allons avoir l'occasion de vérifier de plus près l'exactitude de ces conclusions générales.

Nous nous occuperons d'abord des principaux impôts indirects éliminés par la Révolution, les gabelles, les aides et les droits sur le tabac.

Puis, nous aborderons l'analyse de ceux qui survécurent en 1789, enregistrement, timbre et douanes, en suivant, pour les uns et pour les autres, le même ordre que pour la contribution foncière et les impôts directs, c'est-à-dire en faisant ressortir le lien qui unit les institutions de l'ancien régime aux institutions actuelles.

---

# CHAPITRE XII

## DROITS SUR LE SEL

### § 1. ANCIENNES GABELLES

I. Vice principal des anciennes gabelles : variations considérables des prix, de territoire à territoire. — Plan de réforme de Necker : unification des tarifs. — II. Assemblée des notables de 1787. — Condamnation des gabelles. — Continuation du plan de Necker.

I

Le caractère saillant de l'ancien impôt des gabelles consiste dans la diversité inouïe de ses tarifs. Le prix du sel variait de province à province, subitement, sans transition, dans la proportion du simple au décuple. Ainsi, tandis que la Touraine payait le sel douze sous la livre, le Poitou qui lui confine l'achetait un sou et demi. Entre le Berry et le Limousin, malgré leur contiguïté, les prix passaient de douze sous la livre à un sou trois-quarts. La carte de France dressée pour l'intelligence des gabelles montre le pays découpé en sept parties principales, au sein desquelles les subdivisions se multiplient à l'infini. Il y avait les provinces de grande gabelle, de petite gabelle, de gabelles du Rhetélois, de quart-bouillon, de salines, rédimées et franches. Les contrées de grande gabelle supportaient la majeure partie de l'impôt, soit 40 millions environ sur un produit net total de 52 millions environ. Elles formaient un

seul tenant composé de l'Ile-de-France, au centre; de la Champagne et de la Bourgogne, à l'est; de la Normandie et de la Picardie, au nord; du Maine, de la Touraine et du Berry, à l'ouest et au sud; soit environ le tiers de la France. Mais, au milieu de ce territoire de grande gabelle, soumis en moyenne à un tarif de douze sous et demi par livre (1 fr. 25 le kilogr.), se trouvaient enclavés des lieux privilégiés, tels que Le Havre, Dieppe, Eu, Honfleur, Saint-Valery, etc., où le prix du sel descendait à moins d'un sou la livre (0 fr. 10 c. le kilog., comme l'impôt actuel). Nécessairement la fraude profitait de ces incohérences, pour faire irruption d'une circonscription dans l'autre. Déjà, même si le sel eût été vendu à un taux uniforme dans toute la France, que de difficultés et d'objections eût soulevées cet impôt fondé sur le monopole d'une denrée de première nécessité (1) ! Mais, à ce premier mal s'ajoutait celui des brusques ressauts de prix, qui provoquaient une contrebande effroyable. Une armée d'agents et tout un arsenal de pénalités suffisaient à peine à défendre cette déplorable organisation.

La ferme n'y parvint qu'à force d'emprisonnements, de saisies et de condamnations. Elle y appliqua tout son génie. L'ardeur de la lutte l'excitait ; la recherche de la contrebande la passionnait, et certainement, parmi les impôts confiés à sa garde, celui des gabelles eût été le dernier qu'elle aurait consenti à sacrifier. Elle succomba avec lui, aux premiers jours de la Révolution.

1. On excuse le monopole des tabacs, parce qu'il s'applique à un objet de luxe ; celui des allumettes, au contraire, portant sur un produit de consommation générale, est aujourd'hui universellement condamné. La preuve en est dans les dernières discussions des Chambres sur le renouvellement du traité passé avec la compagnie concessionnaire. Il n'a été maintenu qu'à regret, par des considérations budgétaires, afin de ne pas perdre tous les sacrifices que le Trésor s'était imposés, en 1872, pour racheter les anciennes fabriques.

Cependant, sous l'ancien régime, les hommes, écrivains ou ministres, qui préparaient la réforme du système financier, n'hésitaient pas à reconnaître déjà les vices irrémédiables de la gabelle, et à condamner définitivement cet enfant chéri de la ferme.

Nous ne remonterons pas, pour en donner des preuves, plus haut que Necker. Son opinion a d'autant plus de valeur qu'elle est insérée dans le compte rendu officiel remis au roi en janvier 1781 : « Un cri universel s'élève, « pour ainsi dire, contre cet impôt. Il suffit de jeter les « yeux sur la carte des gabelles (publiée à la suite du « compte rendu) pour concevoir rapidement pourquoi cet « impôt dans son état actuel présente des inconvénients, et « pourquoi dans quelques parties du royaume on doit « l'avoir en horreur. »

Necker décrit alors l'extrême diversité des tarifs de province à province, et il ajoute : « Une pareille bigarrure a dû « nécessairement faire naître le désir de se procurer un « grand bénéfice en portant du sel d'un lieu franc dans « un pays de gabelle ; pour arrêter ces spéculations destruc« tives du revenu public, il a fallu établir des employés, « armer des brigades, et opposer des peines graves à ce « commerce illicite. Ainsi s'est élevée, de toute part, dans le « royaume une guerre intestine et funeste. » — « Le tiers « des forçats, continue-t-il dans son traité de l'administra« tion des finances, est composé de contrebandiers, et on « arrête, année commune, pour transports frauduleux de « sel, 2.300 hommes, 1.800 femmes, et 6.600 enfants. »

Le chapitre de ce même ouvrage consacré aux gabelles se termine ainsi :

« C'est assez avoir vécu sous des lois de finances verita« blement ineptes et barbares ; c'est assez avoir exposé « des millions d'hommes aux atteintes continuelles de la

« cupidité ; c est assez avoir mis en guerre une partie de « la société contre l'autre ! (*De l'administration des « finances*, par Necker, 1784.)

La Révolution n'attaqua jamais l'impôt du sel dans des termes plus violents. Necker cependant, afin de ne pas bouleverser les budgets par la suppression immédiate d'un revenu de 52 millions, se borna à proposer d'égaliser le prix du sel par tout le royaume : « Dès ce moment, dit-il, la « contrebande intérieure n'aurait plus d'aliment. » Toute la réforme, en effet, consistait dans ce nivellement des prix. L'impôt sur le sel aujourd'hui n'a d'autre mérite que d'être uniforme. Necker consacre au développement de cette combinaison cent pages de son ouvrage sur l'administration des finances (1), et certes, dans un livre publié après sa sortie du ministère, alors que le jour de sa rentrée aux affaires n'apparaissait que dans le lointain, il aurait pu rechercher la plus facile popularité d'un projet de suppression pure et immédiate. « On ajoutera peut-être, dit-il en con- « cluant, qu'il faut se proposer d'éteindre absolument « l'impôt des gabelles. J'en conviens facilement ; mais j'ai « déjà montré que c'était à des projets proportionnés aux « circonstances et aux besoins de l'État qu'il fallait néces- « sairement se borner, si l'on voulait indiquer des idées sus- « ceptibles d'exécution. » (*Administration des finances*, tome II, chap. I.) Combien de temps le pays n'aurait-il pas gagné, sans parler des autres sortes de bénéfices, à voir

1. Necker y développe très justement cette vérité fiscale : « Les droits « sur une denrée de consommation générale sont toujours ceux qui, « dans une nation nombreuse, offriront les ressources les plus étendues. « Le sel est une de ces denrées ; et, comme le besoin d'une semblable pro- « duction, quoique universel, n'est ni instantané, ni indispensable à la sub- « sistance journalière des hommes, ces considérations ont affranchi le « génie fiscal, et le renchérissement du prix du sel n'a pas causé l'effroi « qu'eût inspiré, sans doute, l'idée d'un impôt pareil sur le blé. »

l'exécution des réformes aménagée avec cette patience réfléchie et prévoyante, au lieu de la fatale précipitation qui va lui succéder !

II

L'assemblée des notables de 1787 condamna la gabelle, comme l'avait fait Necker, et le mémoire qui lui proposait de sanctionner la transformation de cet impôt reproduit en grande partie le plan de cet homme d'État. Calonne, dans des termes à peu près pareils à ceux qu'employait son rival, exposait aux notables que la disproportion des prix constituait le plus pernicieux défaut de la taxe sur le sel. Pour y remédier, il proposait le moyen même que Necker avait déjà entrevu, et que l'avenir confirmera, « ce serait d'établir un droit de vingt livres par quintal, « *perceptible à l'extraction des marais salants*, sur tous « les sels destinés à la consommation nationale. La levée de « ce droit suffirait pour remplacer le produit des gabelles : « elle n'exigerait aucune barrière intérieure. » (Mémoire remis aux notables concernant la gabelle, 12 mars 1787.) Dans ces quelques mots se trouve résumée l'organisation actuelle de l'impôt sur le sel.

Le mémoire de 1787 ajoutait que ce projet, « très séduisant, très simple dans son exécution et conforme aux principes de la justice, le serait également aux vues d'uniformité que Sa Majesté s'efforce d'étendre à tous les genres « de contributions » ; mais les privilèges de provinces s'opposaient pour le moment avec une passion inexpugnable à sa mise en application, de même que nous les verrons empêcher la suppression des barrières intérieures de douane(1).

1. Voir le chapitre spécial aux droits de traites ou de douanes.

La réunion d'une assemblée nationale pouvait seule triompher de ces résistances locales. Nous n'analyserons pas en détail les procédés transitoires proposés dans le mémoire de Calonne, pour arriver au but en ménageant les susceptibilités des provinces privilégiées. Celui-ci atermoyait un peu plus que le projet de Necker. Mais, dans l'un comme dans l'autre, se retrouve l'expression de la même haine contre la gabelle :

« Un impôt si disproportionné dans sa répartition, qu'il « fait payer dans une province vingt fois plus qu'on ne « paye dans une autre, si rigoureux dans sa perception que « son nom seul inspire l'effroi,... un impôt, dont les frais « vont au cinquième de son produit, qui, par l'attrait « violent qu'il présente à la contrebande, fait condamner « tous les ans à la chaîne et à la prison plus de 500 chefs de « famille et occasionne plus de 4.000 saisies par année : « tels sont les traits qui caractérisent la gabelle. » (Mémoire déjà cité concernant la gabelle.)

Décrier ainsi officiellement une taxe existante, dans un mémoire signé du contrôleur général des finances, c'était prononcer sa condamnation définitive, dans un délai plus ou moins rapproché.

Les bureaux de l'assemblée des notables le comprirent bien ainsi, et celui que présidait le comte d'Artois l'exprime formellement. « Le bureau, dit-il, redoublerait auprès de « Sa Majesté les plus instantes représentations sur l'excès « des *rigueurs répugnantes à l'humanité même*, sans les- « quelles le régime de la gabelle ne peut se soutenir, *si la « résolution déterminée de Sa Majesté pour la prompte « suppression de cet impôt* pouvait être douteuse à ceux « qui ont eu le bonheur de l'entendre le qualifier, Elle- « même, d'impôt désastreux. » (Arrêté du bureau de Mgr le comte d'Artois, 23 mai 1787.)

Le bureau du duc d'Orléans ne fut pas moins explicite, et celui de Monsieur, le futur Louis XVIII, dit expressément : « Nos observations sur la réforme de la gabelle ont fait « sentir la nécessité de la détruire. Nous avons demandé « la suppression totale de la gabelle. » (Délibération du bureau de Monsieur, 21 mai 1787.)

Monsieur, frère du roi, avait, en effet, proposé un contre-projet tendant à la suppression complète de la gabelle ; il voulait la remplacer par un impôt direct sur tous les sujets du royaume (1). Les assemblées provinciales devaient être chargées de la répartition de cette nouvelle contribution : « Par là, disait-il, il ne resterait plus rien de l'in- « fernale machine de la gabelle, que le souvenir d'un mal « passé, si agréable à ceux qui en sont délivrés. » Cet avis, qui, comme dit un historien du temps (2), « décelait la « bienfaisance et l'équité du prince », séduisit son bureau, et fut ensuite adopté par tous les autres, malgré l'opposition des représentants des provinces exemptes de la gabelle.

Parmi les notables, qui provoquaient ainsi l'abolition des gabelles, très peu cependant supportaient personnellement le poids de l'impôt sur le sel : presque tous jouissaient de la faveur du *franc salé*, c'est-à-dire de livraisons de sel au prix coûtant, les privilèges envahissant même cette branche d'impôts indirects. L'amour du bien public inspirait seul, dès lors, leur résolution. Les gouvernants franchissaient enfin le cercle étroit de leur personnalité, pour se préoccuper des moyens de soulager les souffrances de la nation.

1. Nous verrons l'assemblée constituante adopter une combinaison analogue.

2. L'abbé Jean-Pierre Papon, *Histoire du gouvernement français depuis l'assemblée des notables, tenue le 22 février 1787, jusquà la fin de décembre de la même année 1787*.

## § 2. — SUPPRESSION DES GABELLES PAR L'ASSEMBLÉE CONSTITUANTE. — PROJET DE REMPLACEMENT

I. Hésitations de l'assemblée nationale. — Maintien provisoire de la gabelle. — Troubles populaires. — Remplacement de la gabelle par une addition aux contributions directes. — Défectuosités de cette loi : son inexécution. — II. Du Pont de Nemours. — Rôle de l'assemblée constituante.

### I

A l'ouverture des États généraux, bien que la suppression de la gabelle se trouvât réclamée, comme nous venons de le voir, par les premières autorités du royaume, et presque décidée en principe, l'assemblée nationale hésita à la prononcer d'emblée. Elle voulait, préalablement, pourvoir au déficit qui en résulterait. Les prudents scrupules du régime précédent l'influençaient encore. Dans cet ordre d'idées, la loi du 3 novembre 1789 (1) décréta : « La « gabelle sera supprimée, aussitôt que le remplacement en « aura été consenti et assuré avec les assemblées provin-« ciales. » (Article 2.) Provisoirement, les ordres les plus exprès étaient donnés pour le rétablissement des barrières, et pour le maintien de toutes les perceptions. (Article 1.) Le prix de vente du sel était réduit à 6 sous, au maximum : il s'élevait précédemment jusqu'à 12 sous dans les pays de

1. L'assemblée nationale considérant que, par son décret du 17 juin dernier, elle a maintenu la perception, dans sa forme ordinaire, de toutes les impositions qui existent, jusqu'au jour de la séparation de l'assemblée, ou jusqu'à ce qu'il y ait été autrement pourvu ; considérant que l'exécution de ce décret importe essentiellement au maintien de l'ordre public et à la fidélité des engagements que la nation a pris sous sa sauvegarde..... (Préambule du décret des 23-27 septembre-3 novembre 1789.)

grande gabelle. Les visites domiciliaires étaient abolies, et l'obligation de lever dans les greniers une quantité de sel déterminée par famille, nommée *sel de devoir*, disparaissait avec d'autres vexations.

Sans discuter le mérite de cette première loi, assez imparfaite en elle-même, on ne peut contester la sagesse de ses tendances. Elle voulait ne rien détruire d'abord, et arriver par degrés, soit à une amélioration des formes de la perception des gabelles, soit à la suppression totale de l'impôt, si l'expérience ne réussissait pas. Elle suivait, en un mot, la voie progressive indiquée par Necker, celle qui conduit « sans convulsions » aux plus sûrs résultats.

Mais l'assemblée se trouva en présence d'un nouvel élément, inconnu aux hommes d'État de l'ancien régime : les troubles populaires, le pillage des greniers, la contrebande exercée à force ouverte (1). Nul pouvoir ne contenait plus le débordement des idées anarchiques ; les sages combinaisons d'abord conçues par l'assemblée durent céder devant une force supérieure à la sienne, celle de la populace. « D'un bout à l'autre du royaume, les barrières qui « fermaient les villes, celles qui séparaient les provinces « furent renversées. Les commis, chargés de percevoir la « gabelle, les aides, etc., furent chassés de leurs bureaux ; « on pilla les magasins ; les denrées de contrebande péné- « trèrent partout, et le règne de la violence anticipa celui « de la raison. » (Rapport de Montesquiou sur les finances, lu à l'assemblée constituante, le 9 septembre 1791.)

L'assemblée n'attendit donc pas que les assemblées provinciales eussent été consultées conformément à ses prescriptions du 3 novembre 1789 : elle ne laissa pas aux expériences qui venaient d'être décrétées le temps de pro-

1. Nous décrirons, plus loin, dans un chapitre spécial, la situation financière du royaume après 1789.

duire leurs résultats. Elle supprima définitivement la gabelle, le 30 mars 1790. (Décret du 21-30 mars 1790.) (1).

Cette suppression ne fut pas cependant prononcée sans remplacement. Pour combler le vide des gabelles, on créa une contribution d'une tout autre nature, consistant en une addition aux impôts directs, dont le produit devait s'élever aux 2/3 de celui que le Trésor retirait de la vente exclusive du sel. La loi faisait remonter la mise à exécution de cette taxe additionnelle dans chacun des districts, « à « compter de l'époque où ils ont été affranchis, *de fait*, « des gabelles et où l'État a cessé d'en tirer un revenu » (article 5), c'est-à-dire, à partir du moment de la dispersion des employés de la ferme et de l'envahissement des greniers. L'émeute devenait une date légale. La répartition de la contribution directe de remplacement s'effectuait entre chacune *des provinces* et entre chacun des *districts* soumis à la gabelle, en raison du prix et de la quantité du sel qui y était précédemment consommé. On maintenait donc, pour la circonstance, les anciennes divisions de la France, malgré la récente institution des départements. (Décret du 30 mars 1790.)

Sept mois après, un nouveau décret du 26 octobre 1790 reprit cette réglementation insuffisante, cherchant à la rendre plus facilement exécutable. Le chiffre de la population, élément moins entaché de fraude que celui des achats de sel, lui fut substitué dans le calcul des sommes à remplacer. La date rétroactive, à laquelle devait remonter

1. Art. 1. La gabelle ou la vente exclusive du sel dans les départements, qui formaient autrefois les provinces de grandes gabelles, de petites gabelles et de gabelles locales ; le droit de quart bouillon, dans les départements de la Manche, de l'Orne et de l'Orne-Inférieure, et les droits de traite sur les sels destinés à la consommation des départements anciennement connus sous le nom de provinces franches ou de provinces rédimées, seront supprimés à compter du 1er avril prochain. (Décret des 21-30 mars 1790.)

la mise à exécution du nouvel impôt, cessa d'être fixée, comme dans la précédente loi, à l'époque où les districts avaient été « affranchis, de fait, de la gabelle ». Une époque précise fut indiquée dans la circonscription de chaque grenier : 1er août 1789 pour les uns, 1er septembre, 1er octobre, 1er novembre 1789 pour d'autres, 1er février et 1er avril 1790 pour quelques-uns. La nouvelle loi, en déterminant ces points de départ différents, voulait, contrairement à la précédente du 30 mars, punir les provinces coupables d'avoir prématurément « cessé d'acquitter les gabelles par la force des insurrections, malgré « les décrets qui avaient confirmé toutes les impositions « subsistantes, pour être acquittées comme par le passé, « jusqu'à ce qu'il eût été pourvu à leur remplacement ». (Rapport du comité des finances, lu par Du Pont de Nemours, séance du 4 octobre 1790.)

D'autres mesures de détail tentaient de vaincre les résistances des municipalités, des directoires de département ou de district, et s'efforçaient de les contraindre à mettre en application l'impôt de remplacement. Mais toutes ces instructions, bonnes ou mauvaises, toutes ces prescriptions plus ou moins impérieuses, successivement renouvelées, échouèrent absolument dans l'exécution.

L'exécution ! là résidait toujours l'écueil infranchissable des décrets de la Révolution. La contribution additionnelle, édictée en remplacement de la gabelle, ne réussit pas mieux à fonctionner, que n'avait pu le faire précédemment la gabelle elle-même, pendant la durée de son maintien provisoire.

En 1793, le ministre des finances, Clavière, établissait ainsi, dans son rapport à la Convention, la situation de la taxe représentative des droits supprimés :

« Les recouvrements de cette taxe doivent s'élever à « 50.458.834 livres. Ils n'ont produit, jusqu'à ce jour, que « 2.253.592 livres. La quote-part de 36.000 municipalités « a été assignée, et, dans ce nombre, 9.209 seulement ont « fait expédier leurs rôles. » (Rapport de Clavière, 1er février 1793.)

Bientôt une loi prononça officiellement la suppression, existant déjà de fait, de l'impôt de remplacement. (Loi du 25 prairial an II, 13 juin 1794.) Le vide laissé par l'abolition de la gabelle apparut alors sans qu'aucun palliatif ne cherchât plus à masquer la réalité du déficit des budgets.

La loi du 25 prairial an II, en effaçant du code fiscal les centimes additionnels aux contributions directes créés par la loi de 1790, contient ces mots significatifs :

« *Dans le cas où la totalité ou partie de cet impôt aura* « *été acquittée dans quelques communes de la République*, « il sera fait compte aux contribuables, etc. » (Article 2 de la loi du 25 prairial an II.)

L'administration considérait donc, en 1794, comme une hypothèse peu probable, mais possible à la rigueur, que quelques communes eussent acquitté une partie de l'impôt décrété depuis trois ans et demi.

## II

La préparation des lois de remplacement des 30 mars et 26 octobre 1790 émanait cependant d'un économiste distingué, dont nous avons déjà parlé, Du Pont de Nemours. La trace de son esprit éminent se reconnaîtrait difficilement dans ce travail. Mais comment espérer voir sortir un projet sage et efficace d'un tel milieu ! Du Pont de Nemours, dépourvu de temps et de moyens, crut suffisam-

ment bien faire en s'adressant, d'emblée, à la source d'impôts qu'il considérait comme la seule légitime, en sa qualité de physiocrate, celle des contributions directes.

Au fond même, il éprouvait une secrète joie à transformer la taxe indirecte des gabelles en centimes additionnels aux taxes foncières. La longue discussion, qui précéda l'adoption de la loi du 30 mars 1790, porta tout entière sur cette question de préférence entre les impôts directs et les impôts indirects. Les économistes livrèrent dans cette occasion leur grande bataille. A leur encontre, un député, Cazalès, prononça un excellent discours en faveur de l'impôt indirect, cette nature de taxe qui « se pro« portionne aux facultés de chacun, parce que celui qui pos« sède plus consomme plus. Elle se plie à l'inégalité des for« tunes, elle se perçoit d'une manière simple, facile, journa« lière. Elle préviendra l'extrême accroissement de la « population des villes et rendra aux campagnes les bras « dont l'agriculture est privée. Il ne faut pas rompre... l'é« quilibre entre les impôts directs et les impôts indirects ; « cet équilibre serait rompu, puisque, par le remplacement « proposé, vous convertiriez un impôt indirect en un im« pôt sur les terres. Si vous adoptez le projet du comité, « votre décret deviendrait le premier article d'un plan « dangereux, la première base d'un système accrédité « parmi beaucoup de membres de cette assemblée, qui, en « dernière analyse, donne pour résultat que tout impôt, « quel qu'il soit, est supporté par la terre. » (Séance du 13 février 1790.)

Malouet parla dans le même sens que Cazalès : « J'insiste, « dit-il, sur la nécessité de proportionner les impôts di« rects aux impôts indirects. La gabelle n'est devenue « odieuse que par le régime qui était suivi et par l'excès

« de son poids. Il est démontré que les consommations les « plus usuelles sont celles qui comportent le plus aisément « les impositions... La difficulté de remplacer les gabel- « les vient de ce que le peuple est accablé : il ne le serait « pas, si l'on n'avait violé toutes les proportions entre ses « besoins et ceux de l'État, entre les contributions directes et « les contribution indirectes. En Angleterre, l'impôt direct « est seulement le huitième de l'imposition totale ; en « France, il forme la moitié de la masse générale ; il est com- « biné de manière qu'il attaque les sources du travail et « de l'industrie. Je demande, d'après ces considérations, « si la première opération sur l'impôt ne doit pas rappe- « ler les principes purs et sains d'un système raisonna- « ble. » (Séance du 16 mars 1790.)

Malouet concluait à remplacer la gabelle par un droit de timbre. Mais Du Pont tenait à son plan : « On vous « a fait, dit-il, des discours très savants sur les imposi- « tions de l'Angleterre. Mais on ne songe pas qu'en Angle- « terre, les richesses sont plus grandes, que le commerce « et l'agriculture sont plus favorisés. Cent ans de liberté « ont donné à chaque Anglais cent écus de plus à manger. « Quand nous aurons joui de la liberté pendant cent ans, « nous verrons. » (Idem.)

Du Pont de Nemours prétexta, en outre, qu'un droit de timbre supporté par toute la nation n'aurait pas, dans la circonstance, l'avantage de localiser le remplacement de la gabelle dans chacun des districts qui la payaient autrefois. En fin de compte, il obtint l'adoption de son projet. (Séance du 16 mars 1790.)

L'assemblée remplaça, au moyen de centimes additionnels aux contributions directes, non seulement les gabelles, mais aussi les droits sur les huiles, sur la fabrication des

amidons, la marque des cuirs, et celle des fers. (Décrets du 24 mars 1790.)

Nécessairement ces remplacements subsidiaires eurent le même sort que le principal. Ils ne reçurent, comme lui, presque aucune exécution, demeurèrent lettre morte aux yeux des municipalités, des directoires de département ou de district, et furent définitivement supprimés en 1794. (Loi du 13 juin 1794.)

Le rôle de l'assemblée constituante, en ce qui concerne la gabelle, paraît, en résumé, singulièrement hésitant et maladroit. L'assemblée tenta d'abord, infructueusement, de maintenir l'ancien impôt; puis elle le supprima et le remplaça par une annexe aux contributions directes qu'elle ne put parvenir à faire fonctionner, et qui disparut à son tour. Sa subordination aux ordres de la populace et ses théories physiocratiques la rendirent indifférente à l'objet le plus essentiel de sa tâche, celui de rétablir l'équilibre du budget. Une tout autre voie cependant lui était indiquée par les précédents de l'ancien régime : les plans d'unification des tarifs de la gabelle se trouvaient, comme nous l'avons vu, préparés par Necker et par l'assemblée des notables : il suffisait de continuer pacifiquement les efforts déjà réalisés, pour diminuer progressivement l'incohérence des taxes, ramener l'égalité et aboutir à créer un impôt sur le sel analogue à celui qui fonctionne aujourd'hui. Avec un peu de fermeté, un corps politique plus soucieux de l'avenir aurait obtenu ce résultat, et évité par là le déficit avec ses terribles conséquences.

## § 3. — RÉTABLISSEMENT DE L'IMPOT SUR LE SEL

I. Tentatives faites sous le Directoire pour rétablir l'impôt du sel. — Discussions aux Cinq-Cents et aux Anciens. — Rejet définitif du projet. — Ramel. — II. Établissement de l'impôt sur le sel en 1806. — Son développement jusqu'à nos jours.

### I

Les droits sur le sel, sacrifiés par l'assemblée constituante, ne se relevèrent pas jusqu'à la fin de la Révolution.

Sous le Directoire, toutefois, l'urgence des nécessités budgétaires provoqua diverses tentatives. En l'an V, on voit un premier projet de rétablissement de l'impôt sur le sel figurer dans les papiers du conseil des Cinq-Cents. (Projet déposé d'abord par Treilhard, puis par Fabre (de l'Aude), Cinq-Cents, 12 fructidor an V, 29 août 1797.) L'année suivante, Bertrand (du Bas-Rhin) renouvela cette proposition. (Rapport sur les moyens d'obtenir 30 millions au moyen d'un impôt sur le sel à l'extraction. Cinq-Cents, 27 thermidor an VI, 14 août 1798.) Mais l'assemblée ne voulut pas même l'entendre discuter : les cris « à la question préalable » l'accueillirent de toute part. « Quel souvenir pour moi, s'écria Couturier (de la Moselle), pour moi, ancien juge civil et criminel d'un grand bailliage ! Il n'y avait pas de semaine que je ne fusse dans le cas de procéder à des levées de cadavres assassinés par la ferme générale ! » (Opinion de Couturier (de la Moselle). Cinq-Cents, 11 fructidor an VI.)

Malgré l'appui du gouvernement, malgré les explications de divers membres plus sensés que la majorité de

leurs collègues (1), démontrant qu'un impôt sur le sel, perçu à l'extraction, ne conservait aucune ressemblance avec l'ancienne gabelle, le préjugé triompha, et la question préalable fut votée le 11 fructidor an VI (28 août 1798).

Cependant le déficit ne tarda pas à remettre en question la création de nouveaux impôts, et à ramener la proposition d'établir des droits sur le sel, devant les conseils du Directoire. (Motion de Bailleul, 11 vendémiaire an VII, et Rapport de Malès, 9 pluviôse an VII, 28 janvier 1799.) A cette seconde attaque, la lutte devint décisive; le conseil des Cinq-Cents y consacra douze séances (du 11 vendémiaire au 22 pluviôse an VII). Tous les arguments qui, depuis, ont été répétés dans le sens de chaque opinion furent développés par les principaux orateurs de l'époque, Bailleul, Malès, Bérenger, Lucien Bonaparte, Creuzé-Latouche, etc. Finalement 206 voix contre 100 adoptèrent, au conseil des Cinq-Cents, le projet d'impôt sur le sel.

Mais, aux Anciens, la résolution rencontra de violentes résistances. Pendant huit séances consécutives, les partisans de l'impôt épuisèrent leur éloquence à prouver sa nécessité et ses avantages, devant cette seconde assemblée : « La « gabelle était immorale, dit Legrand, mais la résolution a « pris soin d'écarter toute similitude entre cette horrible « institution et le nouvel impôt. D'ailleurs, l'impérieuse « nécessité ne nous permet pas de balancer sur son « établissement. Déjà, à la moitié de l'année, le corps législatif n'a pu parvenir à établir l'équilibre ; il existe un déficit, il augmente, la pénurie s'étend à tous les citoyens. » (Anciens, 29 pluviôse an VII, 17 février 1799.)

1. Simon et Joubert (de l'Hérault) s'attachèrent à prouver que l'impôt du sel à l'extraction était productif, peu onéreux, débarrassé des vexations de l'ancienne gabelle. Bailleul dit qu'on méconnaissait les vrais principes de l'économie politique, et les véritables intérêts de la classe qu'on paraissait vouloir défendre, etc.

« Un ménage de six individus, ajoutait Girod (de l'Ain), « qui consomme 45 kilog., ou 90 livres de sel, payera « un peu plus d'un centime par jour d'impôt. En sup- « posant 7 kilogrammes par individu, l'impôt produirait « 22 millions 500.000 fr. » (Anciens, 3 ventôse an VII, 21 février 1799.)

« Dans le système de la gabelle, faisait remarquer « Arnould, il y avait 1.200 lieues de barrières à garder : « aujourd'hui, il y aura seulement 30 à 40 lieues de « côtes. Dans ce laboratoire fiscal, s'écriait-il enfin, chacun « paraît moins occupé de proposer que d'exclure tel impôt. « Nous avons été forcés de briser, en un clin d'œil, le sys- « tème financier qui étayait la vieille monarchie ; depuis « dix ans, nous avons la plus grande peine à raccorder toutes « les parties de l'édifice. » (Conseil des Anciens, idem.)

Ces efforts ne purent triompher des mauvaises dispositions de la majorité des Anciens. C'est un impôt « qu'on « ne peut percevoir qu'à coups de fusil », répétait l'opposition. Au moment du vote par appel nominal, sur 188 votants, 84 voix seulement se prononcèrent en faveur de la résolution, et 104 contre (4 ventôse an VII, 18 février 1799). Les droits sur le sel, après avoir réussi à franchir le conseil des Cinq-Cents, échouèrent donc définitivement au conseil des Anciens.

Ramel, ministre des finances, déplore, en ces termes, ce résultat dans ses Mémoires : « J'ai eu le courage, dit-il, de « proposer, en l'an VI, le rétablissement de l'impôt du sel ; « ma proposition fut combattue parce qu'on n'a pas voulu « s'entendre sur la valeur des mots... Il est incontestable « que les contributions sur les objets de consommation ne « sont productives qu'autant qu'elles atteignent les matières « les plus universellement recherchées. *Un droit sur « l'extraction du sel pourrait être d'un décime ou deux*

« *sous par livre pesant :* son produit peut être évalué à « 25 millions. » (*Des finances de la République française en l'an* IX, par D.-V. Ramel) (1).

II

Le Consulat, à son début, n'osa pas restaurer l'impôt sur le sel. Napoléon s'y refusa, malgré les besoins du Trésor et les instances de Gaudin, son ministre des finances, qui fut sur le point de donner sa démission à cette occasion : « J'avais espéré, dit Gaudin dans ses Mémoires, assurer plus « complètement le service de l'an VIII, et le fonder sur une « base solide pour l'avenir, par le rétablissement de « quelques droits, particulièrement sur le sel, que la « modicité de sa valeur intrinsèque et l'importance de sa « consommation ont fait juger, dans tous les pays et « dans tous les temps, susceptible d'une taxe modérée au « profit de l'État. Mais, lorsque je me décidai à faire ma « proposition, elle fut ajournée indéfiniment. Privé, par là « d'un secours sur lequel j'avais compté, la tâche du mi- « nistère me parut au-dessus de mes forces, et j'écrivis au « premier consul pour lui proposer de la remettre dans des « mains plus fermes et plus habiles. Sa réponse fut telle « qu'elle ne me permettait plus de calculer mes moyens et « que je dus me dévouer sans réserve. » (*Notice historique sur les finances de la France*, par le duc de Gaëte, 1818.)

Cependant, à mesure qu'on s'éloignait de l'époque révolutionnaire, les préjugés s'effaçaient et l'impôt sur le sel sem-

1. Dès son entrée au ministère, Ramel écrivait au Directoire dans un rapport officiel : « Je ne balance pas à porter dans l'état des revenus à « créer le produit d'un droit de 10 livres par quintal, ou deux sous par li- « vre, de sel extrait des marais salants, consommé dans la République. » (Rapport du 25 germinal an IV. Archives nat., A. F. III, 115.)

blait moins effrayant. On songea même à le rétablir sous forme de monopole. Mais cette idée fut heureusement écartée. « On avait proposé au dernier gouvernement, dit Gau-« din, comme moyen certain d'accroître cette branche de re-« venus, de rétablir le monopole de la vente du sel au pro-« fit de l'État. Cette proposition, séduisante sous le rapport « du produit qu'elle promettait, fut écartée par la double « considération du préjudice que le monopole occasion-« nerait aux particuliers livrés à ce genre de commerce, « et plus particulièrement encore, de la facilité qu'il pourrait « donner, dans un temps ou dans un autre, et dans des « besoins urgents, de rétablir la gabelle. » (Idem.)

Enfin, en 1806, sous l'Empire, l'impôt sur le sel reprit sa place dans nos lois de finances. L'exposé des motifs lu au corps législatif par Crétet, conseiller d'État, s'exprimait ainsi : « L'abolition des gabelles fut justement consi-« dérée comme l'un des plus précieux bienfaits de la Révo-« lution ; et puissent les destinées de la nation la préserver « à jamais du retour d'une pareille institution ! Mais com-« bien est différente des anciennes gabelles une contribu-« tion légère, uniformément perçue sur les lieux de pro-« duction, exempte de toute visite, de tout exercice, de « tout monopole, et laissant au commerce la libre vente du « sel ! L'ignorance, les préventions absurdes ou la mauvaise « foi pourraient seules introduire des comparaisons entre « deux choses aussi disparates. » (Exposé des motifs du projet de loi de finances, présenté au corps législatif. Séance du 14 avril 1806.)

Le décret du 16 mars 1806 avait d'abord établi un faible droit d'un décime par kilogramme sur le sel à la sortie des salines ou à l'importation (1).

1. Les sels provenant soit des marais salants, soit de salines et fabriques de l'intérieur, ne pourront, à compter de la publication du présent

Quelques jours après, un second décret du 27 mars porta le taux à deux décimes, en prescrivant l'inventaire de tous les sels existants dans le commerce. Enfin la loi du 24 avril-4 mai 1806 consolida officiellement le taux du droit à deux décimes par kilogramme (1) et fixa les principales règles de la perception. Un décret du 11 juin 1806 compléta ces dispositions, qui forment aujourd'hui la base de notre législation. Le payement de l'impôt s'effectue sur les lieux mêmes de production au moment de l'enlèvement : « Le droit établi sera dû par l'acheteur au moment de « la déclaration d'enlèvement. » (Art. 52 de la loi du 4 mai 1806.) Les employés des douanes et des contributions indirectes surveillent l'intérieur des salines et des marais salants : ils contrôlent la circulation dans un rayon de trois lieues à l'entour. Nul enlèvement de sel ne peut être effectué que moyennant le payement ou la garantie des droits. Dans cette organisation, il n'existe plus de barrières à l'intérieur, plus de monopole de vente, plus de greniers à sel, plus d'approvisionnement minimum obligatoire pour chaque famille, en un mot, l'attirail de l'ancienne gabelle disparaît complètement ; le recouvrement étant concentré à l'origine chez le fabricant, aucune formalité vexatoire n'atteint plus le détaillant et le consommateur, dans l'intérieur du pays.

Grâce à ces procédés si simples, que les hommes d'État de l'ancien régime entrevoyaient dans leurs plans de réforme et que l'assemblée constituante, mieux inspirée, aurait pu mettre en pratique dès ses premières réunions, les gouvernements modernes ont enrichi les budgets de

décret, être introduits pour la consommation, soit par mer, soit par terre, qu'en payant le droit d'un décime par kilogramme. (Article unique du décret du 16 mars 1806.)

1. Le tarif actuel est d'un décime seulement.

subsides importants et progressifs, sans difficultés ni frais de perception.

L'impôt sur le sel rapportait 46 millions en 1816, au taux de 30 fr. les 100 kilos. En 1847, il produisait 70 millions, au même tarif. Depuis 1848, le tarif a été réduit. Il n'est plus aujourd'hui que de 10 francs les 100 kilos. L'impôt sur le sel fournit encore néanmoins une ressource annuelle de 33 millions. (Résultats des perceptions de 1882.)

---

# CHAPITRE XIII

## DROITS SUR LES BOISSONS

### § 1. ANCIENS DROITS D'AIDES

I. Incohérence des anciens tarifs. — Plaintes qu'ils soulèvent. — Projets de réformes. — II. Réglementation de la ferme générale. — Elle forme le modèle de la réglementation actuelle. — Comparaison des textes anciens et modernes.

#### I

L'impôt des aides que la Révolution supprima sans remplacement, comme celui des gabelles, consistait, sous l'ancien régime, dans la réunion de diverses taxes, dont les principales portaient sur les boissons. Une portion du royaume seulement, les deux cinquièmes, s'y trouvait assujettie : les perceptions ne s'étendaient pas au delà du ressort de la cour des aides de Paris et de celui de la cour de Rouen.

Sans doute, la ferme des devoirs en Bretagne, l'équivalent en Languedoc, le masphening en Alsace, etc., présentaient beaucoup d'analogie avec les aides ; mais c'étaient des impôts locaux, exclusivement établis au profit de chacune de ces provinces. Les aides, en tant qu'imposition d'État, ne dépassaient pas les limites que nous venons d'indiquer, celles des ressorts de la cour des aides de Paris et de Rouen. Même dans cet espace restreint, leur système

de perception n'avait aucune uniformité. Il se composait des éléments suivants :

Le droit de gros, représentant un prélèvement de 5 0/0 sur le prix de vente déclaré par le contribuable. Pour assurer l'exactitude de sa perception, des inventaires généraux étaient effectués annuellement chez les récoltants, un mois après la vendange. (Ordonnance du mois de juin 1680, titre III, art. 1.) D'autre part, des pénalités assez graves atteignaient les fausses déclarations, lesquelles pouvaient se prouver par témoins. (Idem, titre IV. art. 2.) Enfin, les préposés des fermes, en cas de soupçon de fraude, possédaient la faculté de préemption. (Idem, art. 4.)

Au droit de gros se joignait un droit subsidiaire nommé *augmentation*, dont le tarif, au lieu d'être proportionnel à la valeur des prix de vente des boissons, demeurait invariablement fixé au tarif de 16 sols 3 deniers par muid, (idem, titre I, art. 1), soit 0 fr. 31 par hectolitre.

Le droit de huitième frappait les ventes en détail d'un tarif fixe de 5 livres 8 sols par muid (2 fr. 01 l'hectolitre) dans les cabarets vendant à emporter ; et de 6 livres 15 sols pas muid (2 fr. 51 l'hectolitre) dans les cabarets donnant à boire et à manger.

Le droit de quatrième ne consistait pas dans un droit fixe par muid, comme le précédent, mais dans un droit proportionnel au prix de vente du vin, sans distinction entre la vente à emporter et la vente sur place.

A ces taxes s'ajoutaient éventuellement ceux de *subvention*, perçus dans certaines localités en addition aux droits de détail, et ailleurs en supplément des droits d'entrée.

Dans les villes principales existaient des droits d'entrée ou d'octroi au profit du Trésor.

Sans achever la nomenclature des divers autres tarifs, disons tout de suite que vingt-cinq droits généraux, et

autant, au moins, de droits locaux au profit de l'État, composaient l'ensemble des perceptions assises sur les boissons.

Il faudrait se garder de croire que la totalité de ces taxes fut appliquée d'une manière uniforme. Dans chaque généralité, dans chaque élection même, leur mode et leur nombre variaient. Dans l'élection de Bar-sur-Seine, par exemple, on payait seulement le droit de gros et de quatrième ; tandis qu'avaient cours dans la généralité de Châlons, sa voisine, le droit de gros à la vente et à la revente, les anciens et nouveaux cinq sols, le sol pour livre aux entrées, le huitième et la subvention. La généralité de Dijon et l'élection d'Auxerre, voisines d'un autre côté de l'élection de Bar-sur-Seine, n'acquittaient plus que le gros à la vente et à la revente, et le huitième au détail.

En outre, aussitôt que le vin, le cidre ou l'eau-de-vie voyageaient, aux tarifs diversifiés de la régie des aides venaient s'ajouter ceux de traites et de péages qui se superposaient d'une manière écrasante ; nous en citons plus loin un exemple au chapitre des traites.

Cette situation donnait, depuis longtemps, ouverture aux plaintes et aux réclamations des publicistes. Sans citer ce qu'écrit Boisguillebert au sujet des aides, en 1707, dans le *Détail* et le *Factum de la France* : « Il ne faut pas consulter « l'oracle pour convenir que c'est à de pareilles manières « que la France est redevable de sa ruine..... » (Chapitre 8, relatif aux aides), nous nous bornerons à parler des écrivains qui précèdèrent plus immédiatement la Révolution.

« Je n'entreprendrais pas, dit l'économiste Le Trosne, d'en-« trer dans le détail de l'origine et de la perception de tous « les droits qui composent les aides. Je me contente de

« placer en note la nomenclature effrayante de tous ces « droits. Il n'y a pas d'impôt aussi compliqué que les aides; « cette perception a exigé une législation immense, dont « il est impossible aux citoyens d'acquérir la connaissance; « de manière que les contraventions deviennent une des « principales branches du produit. Ce qui rend encore cette « matière plus difficile à traiter en détail, c'est que non « seulement les aides n'ont pas lieu partout, mais que les « mêmes droits n'ont pas lieu partout où les aides ont « cours. » (*De l'administration provinciale et de la réforme de l'impôt*, par Le Trosne, 1788.)

L'*Encyclopédie méthodique* condamne, de même, la diversité de la quotité des droits d'aides et de leur mode de perception. « Ce défaut d'uniformité est, sans contredit, un « vice essentiel, et il en résulte de nombreux inconvénients. « Les frais et les difficultés se multiplient : une partie du « royaume supporte des charges dont l'autre est affranchie, « ou n'y est pas sujette dans la juste proportion d'égalité « qui doit se trouver entre tous les sujets d'un même « prince. Les aides, par les formes inhérentes à leur ré- « gime, paraissent l'impôt le plus contraire à la liberté et « au repos des provinces où elles ont cours. » (*Encyclopédie méthodique*, 1784. V° AIDES.)

Dans divers écrits anonymes, les aides subissaient l'assaut d'imprécations bien plus violentes encore : « La régie « des aides est destructive de toutes les lois, de toute li- « berté, de toute autorité, de toute police, et de toute « équité. Le souffle empoisonné qui s'exhale du fond de « l'hôtel des fermes se répand sur toute la France et infecte « tout. Il ne s'en faut plus que du pain et de l'eau, pour « que les financiers aient corrompu toutes les sources de « la vie.....A l'entrée de Paris, une pièce de vin paye trente- « deux ou trente-trois droits différents; les quittances qu'on

« en délivre en portent la preuve. Qui croirait que cette « même pièce de vin en a payé à peu près autant avant « d'arriver à Paris ? » (*L'Anti-financier*, 1763.)

Ce concert de plaintes aboutit toujours, on peut le remarquer, à la même nature de griefs : la diversité, l'inégalité des tarifs. C'est là le constant reproche adressé aux aides. La « bigarrure » de l'impôt constitue son vice le plus odieux. Déjà nous avons vu le caractère analogue des gabelles soulever aussi les plus justes attaques.

Ces attaques se renouvellent ici avec non moins de raison. L'ancien régime ne parvenait pas à se dépouiller des vices originels de sa constitution, comportant des annexions successives, des distinctions territoriales, des privilèges locaux, des rachats de contributions, faveurs et exemptions remontant souvent à plusieurs siècles. Il appartenait aux États généraux de niveler ces inégalités, que l'amour propre autant que l'intérêt s'attachaient à maintenir. Necker s'en rendait bien compte, et, sur ces points délicats, il se borna à préparer l'opinion, à étudier les moyens d'exécution, à donner à la question le point de maturité suffisant pour faciliter la transformation au moment opportun. Nous l'avons vu déjà développer, dans ce sens, son programme d'unification de l'impôt sur le sel.

Les droits sur les boissons lui paraissaient des droits essentiellement locaux, dont l'assiette et la réforme appartenaient exclusivement aux assemblées provinciales. L'État, d'après lui, devait s'en désintéresser, et laisser chaque portion du territoire libre de trouver la meilleure méthode de remplacement, soit en remaniant l'impôt, soit en lui substituant une imposition directe. Necker commença à exprimer cette opinion dans son compte rendu au roi, en 1781, puis il la développa, en 1784, dans son Traité de

l'administration des finances, en distinguant, parmi les charges publiques, celles « dont la constitution ne peut « être changée que d'une manière uniforme et générale », et celles « dont la modification et la répartition ne devaient « pas, du moins nécessairement, être absolument pa- « reilles dans chaque province ». Les droits de traite sur le sel, le tabac, le contrôle des actes exigent une législation uniforme. Mais les impositions sur les terres et les facultés personnelles, les aides et les octrois peuvent, à son avis, être modifiés localement de différentes manières, « sans qu'il en résulte aucun inconvénient ». « Ainsi la conversion d'un « droit d'aide dans un impôt sur le revenu des proprié- « taires de terre, ou d'un pareil impôt dans une dixme « réelle, peut dépendre raisonnablement de la nature des « biens dans une province, du genre de son commerce, et « même de la force plus ou moins grande de l'habitude. » (*Administration des finances.*)

Dans son discours d'ouverture des États généraux, le 5 mai 1789, Necker revient pour la troisième fois sur cette théorie : « Il est des impôts qui peuvent être modifiés diffé- « remment dans chaque province, sans qu'il en résulte aucun « préjudice pour le reste du royaume : tels sont les aides, et « l'on peut s'en remettre aux délibérations de chaque pro- « vince sur la manière de réformer ou de changer ces sortes « de contributions, sous la seule condition importante pour « l'État de faire verser la même somme au Trésor royal. » (Rapport du directeur général des finances, 5 mai 1789.)

Necker ne forma donc aucun plan spécial de réforme pour l'impôt des aides : il se borna à confier ce soin aux administrations provinciales, qu'il avait instituées. Sa perspicacité, son génie, d'accord en général avec les idées modernes, se trouvèrent en défaut. Il ne prévit pas l'avenir de l'impôt sur les boissons ; il dédaigna de s'en occuper et le relégua

parmi les taxes locales. Constatons qu'ici, ses actes ou ses écrits cessent, pour la première fois, de nous offrir le principe de la meilleure solution.

## II

Cependant l'impôt des aides, malgré l'incohérence de ses tarifs, contenait en germe, dans sa réglementation, la constitution même de l'impôt des boissons, tel que nous le possédons aujourd'hui. Il suffit d'élever ses regards au-dessus des différences locales des taxes pour reconnaître l'existence d'un code de prescriptions uniformes et parfaitement agencées. Cette habile réglementation était l'œuvre de la ferme générale. Déjà nous avons signalé la perfection fiscale de tout ce qui sortait de ses mains. À force d'art et d'obstination, elle avait enserré dans un même réseau de prescriptions solides et efficaces les droits multiples et la taxation variable de l'impôt des aides. Derrière l'irrémédiable confusion des tarifs, elle avait su édifier une législation générale, digne de former une œuvre durable et qui, du reste, a survécu. Notre législation actuelle de l'impôt sur les boissons, restaurée en 1804, perfectionnée depuis par des lois successives, emprunte originairement la plupart de ses dispositions à l'ancien code des aides. Il paraît intéressant de faire ressortir les liens rattachant l'ancien régime au nouveau, par quelques exemples qui serviront en même temps à mettre en relief les dispositions principales de l'ordonnance de Louis XIV, sur le fait des aides, en date du mois de juin 1680.

Après le titre Ier rappelant les tarifs multiples dont nous avons parlé, le titre II de la première partie de l'ordonnance de 1680 s'occupe du droit d'entrée sur les ven-

danges. Les vendanges sont taxées à raison de deux muids de vin pour trois de vendange (art. 1). L'article 23 de la loi du 28 avril 1816 dit, de même, que les vendanges seront soumises aux droits « à raison de 3 hectolitres de vendange « pour deux de vin ». Le vin provenant des récoltes opérées à l'intérieur du lieu sujet doit l'impôt, par voie d'inventaire, dans les deux législations. Les vins introduits dans une ville soumise aux droits ne peuvent être déchargés avant que le voiturier ait fait sa déclaration au bureau, exhibé sa lettre de voiture, représenté la boisson, etc. Ces dispositions sont communes à la loi de 1816 et à l'ordonnance de 1680 (art. 9 du titre IV de l'ord. de 1680 et art. 25 de la loi du 28 avril 1816). L'entrée des boissons ne doit pas avoir lieu avant 5 heures du matin et après 8 heures du soir dans les mois d'été, avant 7 heures du matin et après 5 heures du soir dans les autre mois, (titre VI, art. 1 de l'ordonnance de 1680). A quelques différences d'heure près, ce sont les prescriptions de la loi du 28 avril 1816 (art. 26). Les déclarations aux bureaux des barrières contiennent « la « quantité de vin, les noms, prénoms et surnoms de ceux « à qui il appartient, le lieu du cru, le lieu où il a été « chargé et celui où ils entendent le faire encaver ou exposer en vente, leur enjoignant aussi de représenter leurs « congés du lieu du cru et leurs lettres de voiture, etc. » (Titre VII, art. 1 de l'ordonnance de 1680.)

L'article 24 de la loi de 1816 remplit le même objet. De part et d'autre, les quantités trouvées en excédent sur les déclarations sont confisquées. Les passe-debout existaient aussi sous l'ancien régime, mais dans des conditions plus restreintes qu'aujourd'hui : ils ne s'appliquaient qu'aux boissons qui transitaient pour l'exportation.

En ce qui concerne le droit de détail, les débitants devaient déclarer, non seulement le vin qu'ils ont dessein de

vendre, mais « tout le vin qu'ils ont en leur possession dans « une ou plusieurs caves ». (Titre II, art. 1 de l'ordonnance de 1680.) Il en est de même aujourd'hui. (Loi du 28 avril 1816, art. 50.) « Leur enjoignons de mettre bouchons ou ensei- « gnes à leur porte ou autres lieux où ils feront le débit de « leur vin. » (Titre II, art. 2 de l'ordonnance de 1680.) — « Comme aussi d'indiquer par une enseigne ou bouchon « leur qualité de débitant », dit la loi de 1816, art. 50.

L'article 6 de l'ordonnance de 1680 continue : « Les vendants « de vin ne pourront avoir aucune ouverture dans les « murs de séparation des maisons voisines, etc. » La loi du 28 avril 1816 renouvelle cette interdiction (art. 61). Les futailles vides ne peuvent être enlevées des caves avant d'avoir été démarquées par les employés. Tout remplissage effectué hors de la présence des employés est puni par la confiscation et l'amende. Ces dispositions sont communes à l'ordonnance de 1680, art. 8 et 9, et à la loi du 28 août 1816, art. 59. Les râpés de copeaux sont formellement interdits chez le débitant, aussi bien en 1680 (art. 10) qu'en 1816 (art. 60). Au contraire, le râpé de raisin est autorisé dans les deux lois, mais avec les mêmes restrictions, qui sont dans l'une et l'autre loi : d'abord la présence des employés au moment du versement des vins ou lies sur le râpé, puis la possession en cave d'une quantité minimum de 20 muids ou de 30 hectolitres. Le vin gâté n'est déchargé du compte d'un débitant que lorsque les employés ont reconnu et constaté sa mauvaise qualité (ordonnance de 1680, art. 13). La même précaution figure dans la loi de 1816, art. 7.

« Les commis aux exercices des aides seront âgés au « moins de 20 ans..... et seront reçus au serment par nos « officiers de l'élection dans le *détroit* de laquelle ils se- « ront employés. » (Titre V, art. 1 de l'ordonnance de 1680.) Aujourd'hui on lit également : « Les agents de l'administra-

« tion des contributions indirectes pourront prêter ser-
« ment et exercer leurs fonctions à partir de l'âge de vingt
« ans. » (Loi du 21 juin 1873, art. 23.)

Au sujet des obligations des débitants, les textes anciens ont une analogie presque littérale avec les textes actuels : « Seront tenus les vendants de vin, à la première sommation « des commis, d'ouvrir leurs caves, celliers et autres lieux, « pour y faire les visites nécessaires, et y être le vin invento- « rié, marqué et rouanné, pris en venue et vidange, etc. » Dès ces premiers mots de l'ordonnance de 1680, on reconnaît tout l'attirail de formalités encore en vigueur aujourd'hui : entrée libre à toute heure du jour des employés dans les caves des débitants, inventaire des boissons existantes, marque à la rouanne sur les fûts pour constater l'importance du vide, etc. L'ordonnance de 1680 continue : « Les re- « gistres portatifs des commis aux exercices seront reliés, les « feuillets cotés et paraphés par l'un des membres du bureau « de l'élection. » — « Seront les exercices, toutes les fois « qu'ils seront faits chez les vendants de vin, signés de deux « commis qui seront tenus de faire signer avec eux sur « leurs registres portatifs, tant en venue qu'en vidange, les « vendants de vin ou leurs domestiques, ou de les in- « terpeller de signer. » — « Seront aussi les procès-verbaux « concernant les fraudes et autres incidents survenus dans « les exercices signés de deux commis, qui seront tenus de « les faire signer aux parties intéressées ou d'y faire men- « tion des interpellations et des refus, comme aussi d'en « laisser copie le même jour, et de les affirmer véritables « devant un membre de l'élection dans la quinzaine au « plus tard. » — « Les registres portatifs, les procès-verbaux « feront foi, sauf l'inscription de faux. » — (Ordonnance de 1680, titre V, art. 5, 6, 7, 8, 9.)

Tout employé de la régie actuelle reconnaît, presque mot

pour mot, le texte de ces instructions, identiques avec celles dont il fait journellement usage.

Nous pourrions continuer à constater les mêmes ressemblances, en parcourant les chapitres relatifs à la délivrance des contraintes, à la conclusion des abonnements, à la recherche des fausses caves, à la déclaration des prix de vente des vins, au transit, aux droits de fabrication sur la bière avec l'épalement des cuves, chaudières et bacs, aux déclarations de mise de feu et d'entonnement, aux droits de licence annuelle imposé à tous les vendants de vin en gros et en détail, sauf aux vendants de vin de leur propre cru, etc.; tous ces points figuraient dans l'ordonnance fondamentale des aides, tels à peu près que nous les retrouvons aujourd'hui.

L'ordonnance de 1680 reçut, pendant le cours du XVIII$^e$ siècle, de nombreux perfectionnements, tant par suite des règlements nouveaux que par le fait de la jurisprudence. Les arrêts du conseil d'État du roi, rendus en faveur des fermiers ou à l'encontre de leurs prétentions, précisèrent ou étendirent les dispositions primitives, au point que des volumes in-4° suffirent à peine à contenir l'ensemble des règles relatives aux aides, avec leurs commentaires.

Si l'espace nous permettait de citer ici les considérants et le texte de quelques-uns de ces arrêts, la date inscrite à leur pied paraîtrait invraisemblable, tant ils portent l'empreinte du style et de l'esprit modernes. On peut consulter spécialement l'arrêt du conseil d'État du roi du 15 août 1777, rendu pour combattre les fraudes relatives à l'introduction du raisin dans Paris; celui du 26 août 1777 et celui du 20 janvier 1778, relatifs à la séparation des locaux des débitants de boissons, et aux dangers de fraude résultant de la proximité des caves du voisin, etc.

L'arrêt suivant du 30 novembre 1784 concerne un

procès intenté par le régisseur général des aides contre un curé surpris avec une voiture attelée d'un cheval, chargée d'un fût de vin sans expédition. Le curé contesta d'abord la contravention : « Sommé de représenter « son congé, le Sr Couro, curé de Champigny, a répondu « que c'était du vin qui provenait de sa cave de Thil- « lois, lieu de l'enlèvement. » Un commis se transporta à Thillois, et ne trouva sur les registres de la recette buraliste aucune déclaration de la part du Sr Couro ; le receveur dit qu'il n'avait vu personne, ni le curé, ni sa servante, et que d'ailleurs le Sr Couro était dans l'usage de faire partir du vin sans congé. A la suite de ces constatations très précises, et de la saisie du fût, du cheval et de la voiture, le tout évalué 200 livres et laissé à la garde du contrevenant, une transaction intervint par laquelle le curé s'engagea à payer 60 livres, pour tenir lieu de l'amende, et 3 livres 15 sols pour le droit de gros.

C'est au sujet de ces 60 livres, montant de la transaction, que s'engage le procès. Le curé refuse de les payer, nie l'exactitude du procès-verbal et proteste de son innocence. Il veut bien payer les 3 livres 15 sols de droit de gros, mais non pas l'amende. Le régisseur des droits d'aides fait alors très justement observer : « que les 3/4 et plus des « procès-verbaux qu'il est obligé de faire pour la conser- « vation des droits de Sa Magesté sont terminés par ac- « commodement. Si, pour mettre fin à ces procès, il ne suffit « pas d'une transaction, s'il faut encore soumettre à la « discussion le procès-verbal qui lui a donné l'existence, « la Régie se trouvera chargée d'un nombre infini de « contestations qu'elle aura voulu prévenir en traitant de « ses droits moyennant une somme modique, ce qui mul- « tipliera les difficultés et nuira à la perception. » Le Sr Couro fut débouté de son opposition et condamné aux

frais. (Arrêt du conseil d'État du roi, 1er juin et 30 novembre 1784.) La thèse soutenue par le régisseur des droits d'aides sert encore actuellement de règle et de justification à la régie des contributions indirectes en matière de transactions.

Sous le désordre apparent de la diversité et de la multiplicité de ses taxes, l'impôt des boissons possédait donc, avant 1789, une réglementation très puissante. Aussi, le régime politiquequi rétablit les droits réunis, en 1804 et 1806, s'empressa-t-il de restaurer cette ancienne législation. Elle survit encore aujourd'hui. Mais, avant d'arriver à l'époque du rétablissement des impôts indirects, nous devons traverser la période révolutionnaire, pendant laquelle toute perception sur les boissons demeura suspendue.

## 2. PROJETS RELATIFS AUX DROITS SUR LES BOISSONS DISCUTÉS PAR L'ASSEMBLÉE CONSTITUANTE

. Hésitations de l'assemblée constituante. — Maintien provisoire des aides.— Tentativos faites pour sauver les droits d'entrée par Du Pont de Nemours.— II. Projets d'impôt sur les boissons à l'inventaire. — Autres projets plus complets de Didelot et de Levacher. —L'assembléeles repousse et supprime définitivement l'impôt.

### I

La suppression des aides fut prononcée par l'assemblée constituante le 2 mars 1791, c'est-à-dire deux ans presque après sa réunion. Cette date tardive indique déjà les hésitations qui précédèrent sa résolution définitive à cet égard.

L'assemblée constituante ne voulait pas, dès l'abord, détruire, sans tenter de le remplacer, un impôt qui procurait

au budget un revenu brut de 63 millions (1), et rendait au net 50 et quelques millions.

En outre, la transformation des tarifs multiples des droits d'aides, leur unification se trouvait, comme nous l'avons exposé plus haut, très incomplètement préparée à l'ouverture de la Révolution. Les économistes prêchaient la suppression pure et simple de l'impôt et ne cherchaient pas, par conséquent, les moyens de le perfectionner. Necker se borna à proposer de le classer parmi les impôts locaux ; et l'assemblée des notables de 1787, dont le programme cependant embrassait presque toutes les questions de finances, omit de s'en occuper.

L'assemblée nationale, dépourvue de précédents, ne s'avança que d'un pas incertain dans ce chemin nouveau pour elle.

Sa première intention fut de maintenir provisoirement l'impôt des aides tel quel, jusqu'à ce qu'un autre plan lui eût été substitué. Le décret du 28-31 janvier 1790 stipule en conséquence que « tous les octrois, droits d'aides, de « toutes natures, et autres droits y réunis, continueront « d'être perçus dans la même forme et sous le même régime « précédemment établi, jusqu'à ce qu'il en ait été autre- « ment statué par l'assemblée nationale ». Quelques mois après, un nouveau décret du 11 avril 1790 confirme cette prescription, en accordant des délais aux contribuables retardataires (2).

Puis les villes de Beauvais, Lyon, Longwy, Noyon, Ham, Chauny « et autres paroisses circonvoisines » refusant

1. 60 millions environ pour les droits sur les boissons, et 3 millions 1/2 environ pour les droits sur le bétail, les poissons de mer, les bois, etc., compris dans le tarif des aides.

2. Le décret stipulait que les barrières seraient *rétablies* : ce qui impliquait bien qu'elles avaient été précédemment détruites, comme nous l'avons dit.

bruyamment de payer les droits, des décrets spéciaux leur rappelèrent expressément les précédentes injonctions relatives au maintien provisoire des aides. (Décrets des 28 juin, 17 juillet, 15 août, 18 août 1790.)

Enfin, le 22 septembre 1790, l'époque des vendanges arrivant, l'assemblée, afin de « prévenir l'erreur dans laquelle « pourraient être entraînés ceux qui refuseraient de se « soumettre aux déclarations, inventaires et payement des « droits », confirme ses précédents décrets par lesquels elle a ordonné que tous les droits continueraient d'être perçus dans la forme et sous les règles précédemment établies, en renouvelant l'annonce qu'elle va s'occuper *très incessamment* de la réforme des contributions publiques. (Proclamation du 22-27 septembre 1790.)

Ce désir de procéder méthodiquement, ces efforts pour ne rien détruire avant d'avoir arrêté le plan de la réédification, témoignaient qu'au fond des esprits régnaient encore d'excellentes intentions. Cependant, on se demande comment il se faisait qu'à la fin de l'année 1790 l'assemblée laissât encore la question en suspens et n'eût adopté aucun projet nouveau. Une telle perte de temps constituait une grave imprudence. Car, bientôt débordée de toute part, impuissante à dominer les passions, marchant au contraire à leur remorque, l'assemblée devint incapable de défendre plus longtemps, même à titre provisoire, l'ancien édifice fiscal, et, le 2 mars 1791, elle fut forcée d'abolir définitivement les droits d'aides, sans combler leur vide par aucune contribution. (Loi du 2-17 mars 1791.) Les taxes indirectes se trouvèrent, à partir de ce jour, rayées absolument de nos lois fiscales.

« A compter du 1er août prochain, les droits connus sous « le nom de droits d'aides perçus à l'inventaire ou à l'en- « lèvement, à la vente ou revente en gros, à la circulation

« et à la vente en détail sur les boissons, etc., sont abolis. » (Loi du 2-17 mars 1791, art. 1.) (1).

La suppression de l'impôt des boissons étant ainsi prononcée d'une manière définitive pour toute la durée de la Révolution, nous pouvons revenir plus à loisir sur les précédents de cette suppression. Elle ne fut votée, en effet, qu'après le rejet de diverses propositions de remplacement, dont nous avons réservé l'examen, afin de les développer plus amplement.

Dans le premier projet de la loi du 2-17 mars 1791 précitée figurait, à la suite de l'abolition de tous les droits d'aides, un article qui ne survécut pas, ainsi conçu :

« Sont exceptés de la présente disposition les *droits* « *d'entrée* dans les villes, qui continueront d'être acquittés « provisoirement, comme par le passé, jusqu'à ce qu'il ait « été statué sur leur nouveau mode de perception ou sur « leur suppression. »

Les motifs de cet article se trouvaient exposés dans un rapport soumis, quelques jours auparavant, à l'assemblée par le comité de l'imposition, contenant un plan très étendu de conservation des droits d'entrée dans les villes. Le rapport du comité divisait les villes du royaume en huit classes, suivant leur population, et réglait pour chacune de ces classes le taux d'imposition moyenne par habitant que le produit brut des taxes d'entrée ne devait pas excéder. Ainsi, dans les villes de la première classe, la contribution ne devait pas dépasser 18 livres par tête ; dans la seconde classe, 12 livres par tête ; dans la troisième, 10 livres par tête, et, ainsi de suite, jusqu'à la huitième classe, qui comprenait

1. La loi du 17 mars 1791 qui supprime les droits d'aides est celle qui supprimait en même temps les maîtrises et jurandes, et établissait l'impôt des patentes.

les villes de 6.000 à 2.500 habitants, dans lesquelles le taux moyen s'abaissait à 20 sous par tête. Les villes d'une population inférieure à 2.500 habitants demeuraient exemptes des droits d'entrée.

Lorsque les combinaisons des tarifs amenaient un produit par tête supérieur à celui qui vient d'être fixé, l'excédent servait à diminuer la contribution mobilière : une corrélation analogue existe encore aujourd'hui entre la contribution mobilière et les droits d'octroi perçus aux barrières.

Les taxes d'entrée, d'après les calculs du comité, auraient abouti à une perception de 24 millions de livres au profit de l'État : elles remplaçaient des taxes locales qui s'élevaient précédemment, dit le rapport, à 70 millions, dont 46 pour le gouvernement et 24 pour les communes. Les boissons constituaient le principal article taxé par ces droits d'entrée.

Le comité de l'imposition de l'assemblée constituante ajoutait qu'il ne s'était arrêté à ce projet que pressé par les nécessités financières : il s'excusait d'autant plus de recourir à cette nature de taxe indirecte, que son rapporteur était encore, comme pour la gabelle, Du Pont de Nemours, opposé, par principe physiocratique, à toute imposition indirecte. Aussi, dès le début de son travail, le comité mentionne-t-il son regret de « poursuivre sa pénible carrière » et croit-il nécessaire d'énoncer « les principes *très certains* « qui militent contre l'établissement des taxes à l'entrée « des productions et des marchandises dans les villes ».

Bientôt, pourtant, Du Pont de Nemours, entraîné par son sujet et par la convenance de son rôle, plaide assez franchement la cause de la taxe proposée. Les villes sont le séjour des capitalistes dont la fortune échappe très souvent à l'impôt mobilier ; l'attrait qu'inspirent les villes, comme

ȩsjour des sciences, des arts et des amusements de toute espèce, appelle dans leur sein des capitaux étrangers et y donne une plus grande valeur aux marchandises qui s'y consomment; la concurrence y est plus animée, et les habitants des campagnes trouvent intérêt à y porter leurs produits, etc. (Rapport fait au nom du comité de l'imposition, par Du Pont de Nemours, 10 février 1791.)

Malgré ces justifications, le ton du rapport de Du Pont de Nemours, dans son ensemble, ne tendait pas à assurer le succès de ses conclusions, et les opposants n'eurent pas de peine à faire ressortir les contradictions qu'il renfermait : « Il vous a suffi de lire le rapport de votre comité d'impo- « sition, dit l'un d'eux, pour apercevoir les inconvénients « sans nombre des droits d'entrée dans les villes ; le repro- « che le plus grave à leur faire est que cet impôt est inégal, « arbitraire, sans base, conséquemment injuste et incon- « stitutionnel. » (Discours de Boislandry, 15 février 1791.) Les épithètes, on le voit, ne manquaient pas pour accabler le malheureux projet; il subit toutes les critiques habituelles, répétées encore aujourd'hui à l'encontre de l'établissement des barrières à l'entrée des villes : renchérissement des boissons destinées au travailleur, falsifications que les tarifs encouragent, diminution de la consommation, atteintes à la santé et à la morale publiques, excitation à la fraude, etc.

« Les droits d'entrée, ajoutait Boislandry, exposent les « habitants à faire usage de ces boissons mixtionnées que « la cupidité prépare pour augmenter ses profits et éluder « l'impôt. Si le droit sur les vins n'était pas de 4 à 5 sous « par bouteille aux portes de Paris, une multitude d'ou- « vriers et d'artisans, qui sont forcés de s'en priver plu- « sieurs jours de la semaine, en feraient un bien plus fré- « quent usage, et la consommation de Paris serait d'un

« quart, d'un tiers plus forte qu'elle n'est aujourd'hui. » (Idem.)

Le projet du comité de l'imposition, si faiblement soutenu, si violemment attaqué, succomba, comme on pouvait le prévoir. Le 19 février 1791, quinze jours avant le vote de la loi de suppression générale des aides, sans que Du Pont de Nemours se levât (1) pour défendre sa proposition, l'assemblée nationale décréta que tous les impôts perçus à l'entrée des villes, bourgs et villages seraient supprimés à compter du 1er mai prochain. (Loi des 19-25 février 1791.) Un membre demanda la suppression immédiate des perceptions, sans attendre le 1er mai, dans la crainte « des actes de violence et des incendies » auxquels le peuple ne manquerait pas de recourir pour briser prématurément les barrières. Mais Le Peletier de Saint-Fargeau affirma que « si la ville de Paris a donné dans la Ré-« volution l'exemple d'une sainte insurrection contre le « despotisme, elle donnera aujourd'hui l'exemple d'un res-« pect religieux pour la loi ».(Séance du 19 février 1791.) (2).

Ce respect religieux du peuple de Paris pour la loi se tra-

1. Du Pont de Nemours raconte, dans une lettre à J.-B. Say, les vives émotions qu'il éprouva dans le cours de la séance où fut discutée la proposition relative aux droits d'entrée. Il explique qu'il n'avait accepté les fonctions de rapporteur que sur un ordre formel de l'assemblée et que les termes de son rapport protestaient contre ses conclusions : « Je finis, « dit-il, en déplorant mon sort d'avoir été forcé par décret impérieux de l'as-« semblée de prodiguer mon temps, mes efforts contre mon opinion formelle « et déclarée, pour une opération contraire à mes principes, à mes lumières, « à mes devoirs : aux vôtres, Messieurs ! — Mes derniers mots furent : « Je vous ai donné plus que ma vie ! »

« J'étais vivement ému ; je versais de grosses larmes. Mon émotion « gagna mes collègues de tous les partis. Presque unanimement, ils me dé-« fendirent de lire le projet et abandonnèrent leur entreprise. Jugez de « ma joie ! » (Du Pont de Nemours à J.-B. Say, 22 avril 1815.) Du Pont de Nemours avait soixante-seize ans, lorsqu'il écrivait ses souvenirs, à bord du vaisseau *le Fingal* qui l'emportait en Amérique.

2. Michel Lepeletier de Saint-Fargeau fut assassiné le 20 janvier 1793.

duisit quelques jours plus tard, le 28 février, par une émeute au faubourg Saint-Antoine, avec tentative de démolition du donjon de Vincennes, attaque à coups de pierre des troupes de Lafayette, coup de feu tiré sur un cavalier de la garde nationale, fermeture des barrières de la porte du Trône par le peuple en armes pour empêcher la rentrée de la milice, etc. Quant aux perceptions, les états de recouvrement des droits d'entrée en 1791, à Paris et dans les principales villes, prouvent qu'elles furent abandonnées, de fait, longtemps avant le 1er mai.

## II

Le comité de l'imposition, dans le projet préalable qui vient d'être cité, s'attachait uniquement à sauver le droit d'entrée, parmi les épaves des anciens droits d'aides.

Quelques mois auparavant, il avait soumis à l'assemblée, avec le même insuccès, une proposition beaucoup plus étendue, consistant à maintenir l'impôt des aides en le transformant. Il s'agissait de créer un système complet d'impôt sur les boissons. Du Pont de Nemours se trouvait encore chargé des fonctions de rapporteur, et il expliquait dans de longs préambules les motifs qui avaient contraint le comité à choisir cette sorte de taxe indirecte :

« Votre comité de l'imposition doit se borner à convenir « que, malgré les maux inséparables des impositions indi- « rectes, on ne peut ni espérer, ni proposer d'en affranchir « la nation entièrement et tout à coup. Votre comité ne « dit pas que ce soit un bien que de mettre un droit sur « la consommation du vin : il dit qu'un droit de consom- « mation *est moins mal placé sur le vin que sur beaucoup* « *d'autres productions.* » (Rapport fait au nom du comité

de l'imposition, par Du Pont de Nemours, 29 octobre 1790.)

En présence des nécessités financières, le bon sens l'emportait sur les principes de la physiocratie.

Le projet établissait un droit *ad valorem* fixé au 25e de la valeur sur les vins, cidres, poirés et bières. Un inventaire général annuel effectué chez le récoltant constituait la seule vérification, le seul contrôle de la perception. Ce droit du 25e ou de 4 0/0 devenait exigible à la première vente ; son acquittement incombait à l'acheteur qui ne pouvait procéder à l'enlèvement avant d'avoir remis entre les mains du vendeur la quittance délivrée par le préposé. Lors de l'inventaire annuel, le récoltant représentait ces quittances, et les manquants constatés au delà des quantités dont la sortie était ainsi justifiée, devenaient seuls imposables. Une quantité déterminée demeurait exempte, à titre de consommation de famille. Le payement s'effectuait, soit en argent, soit en nature. L'estimation de la valeur des boissons effectuée au moment de l'inventaire, ou lors de l'enlèvement par l'acheteur, avait pour base la déclaration des parties discutée par le préposé de la Régie, armé du droit de préemption. La transformation du vin en alcool ne supportait aucune autre taxe que celle du 25e de la valeur afférente au vin introduit dans les chaudières.

Ce projet, présenté à la séance du 29 octobre 1790, fut, presque aussitôt après sa lecture, l'objet d'un vote d'ajournement indéfini. Il ne reçut donc aucune suite et n'aurait pas mérité une si longue analyse, sans sa curieuse analogie, nous dirions presque sans son indentité avec la première loi par laquelle l'Empire (1) rétablit l'impôt des boissons en 1804. Le travail aux deux époques émanait, sans doute, des mêmes hommes qui, depuis quinze ans,

1. En disant l'Empire, nous devançons de quelques mois les événements. En février 1804, le Consulat existait encore nominalement.

sous l'ancien régime, s'occupaient de la réforme des impôts et que l'Empire replaça à la tête des Droits réunis.

A son rapport, présenté au nom du comité de l'imposition, Du Pont de Nemours avait joint comme annexes d'autres projets émanant de divers auteurs, la plupart employés supérieurs de la régie des aides. (Projets de MM. Levacher, Didelot, Rollin, Milleret, de la Raitric, de la Roque.) Ces projets étendaient leurs vues d'amélioration bien au delà du cercle dans lequel se renfermait le comité. Au lieu du système primitif de l'inventaire proposé par Du Pont de Nemours et adopté, depuis, par l'Empire à titre d'entrée en matière, ces fonctionnaires osaient proposer, d'emblée, le réseau de surveillance à la circulation, de prise en charge chez les marchands en gros, d'exercice chez les débitants, etc., qui a prévalu depuis. Ces hommes expérimentés formulaient déjà le plan du véritable impôt sur les boissons, tel à peu près qu'il fonctionne aujourd'hui. Le travail de M. Levacher, directeur de la régie nationale des aides, et celui de M. Didelot, régisseur général, étaient les deux plus remarquables à ce point de vue.

« Le projet qui a reçu le plus d'applaudissements dans « l'assemblée nationale, disait Du Pont de Nemours, est « l'ouvrage d'un régisseur général très distingué par son « expérience et ses lumières, M. Didelot. » (*Examen et parallèle des différents projets de droits sur les boissons*, par Du Pont de Nemours.)

M. Didelot organisait quatre espèces de droits, droit d'inventaire, de vente en gros, de vente en détail, et d'entrée dans les villes :

Le droit d'inventaire n'existait dans la pensée de l'auteur qu'à titre subsidiaire, avec un taux minime, en vue de contrôler l'existence des boissons chez le propriétaire. M. Di-

delot faisait remarquer avec justesse que « c'est le seul « droit que supportera le propriétaire non demeurant « dans les villes, et consommant les boissons de son cru ». Aujourd'hui que l'inventaire n'existe plus, le propriétaire placé dans cette situation jouit, en effet, très injustement du privilège d'une exemption complète.

A la vente en gros, M. Didelot créait deux tarifs, un de 40 sous par muid pour les vins en cercles, et un autre de 6 francs par muid pour les vins en bouteilles. Cette surélévation de tarif à l'égard des vins en bouteilles a subsisté jusqu'à ces dernières années, et peut-être a-t-on abrogé un peu vite, en 1880, une différence de droits que le législateur et les commissions d'enquête avaient toujours approuvée et maintenue depuis le commencement du siècle.

Le droit de détail était perçu, d'abord au moyen d'une déclaration de *commencer* avec représentation de toutes les boissons existantes, puis par des exercices périodiques destinés à constater le débit, par des visites chez les particuliers soupçonnés de recel ou de vente clandestine, etc.

Le système proposé par M. Levacher semble plus moderne encore.

L'auteur abandonne l'idée de l'inventaire chez les propriétaires récoltants, sauf à le laisser subsister comme aujourd'hui dans les villes sujettes au droit d'entrée. Il maintient aussi l'inventaire pour la fabrication des eaux-de-vie, ainsi que l'a fait, depuis, la législation des bouilleurs de cru.

Le droit de gros se transforme en un droit d'enlèvement frappant toutes les boissons circulant pour quelque cause que ce soit, de manière qu'aucun déplacement ne puisse s'opérer sans expédition, c'est le droit de circulation actuel: « Nul vin, ni nulle autre boisson fermentée ne devra, en « aucun cas, sortir d'une maison, sans qu'il en ait été fait

« la déclaration au bureau des aides, et sans permission « accordée moyennant le payement des droits. »

Enfin le droit de détail est entouré des principales formalités que nous retrouvons aujourd'hui en application.

A ces deux projets analogues dans leurs bases et se complétant l'un l'autre, Du Pont de Nemours opposait des objections sans grande valeur ; il critiquait d'abord l'uniformité des tarifs frappant tous les vins sans égard pour leur prix ou pour leur qualité : « Chercher un revenu sur les vins « par un droit uniforme, dit-il, c'est, pour la commodité du « percepteur, se jouer des droits des contribuables, c'est « visiblement soulager le riche aux dépens du pauvre, « surcharger le pauvre au profit du riche. Rien n'est plus « contraire aux principes de la justice et à ceux de l'as- « semblée nationale en matière d'imposition. »

Cependant, il désapprouvait aussi la différence proposée entre les tarifs des vins en cercles et ceux des vins en bou- « teilles. « Pourquoi tripler le droit sur le vin en bouteilles? « c'est qu'on suppose qu'il est plus précieux. Mais est-il tou- « jours plus précieux? D'ailleurs peut-on légiférer sur une « supposition? N'y a-t-il pas fréquemment des exemples « de vin de 3e et de 4e qualité qu'on fait venir en bouteil- « les et du vin de 1re qualité qu'on envoie en futailles? »

Du Pont de Nemours blâmait non moins inconsidérément l'obligation imposée à tout transporteur de boissons de lever une expédition au bureau de la régie. « Un droit « qui ne permet aucun transport sans la délivrance et le « payement préalable d'un congé, dit-il, est singulière- « ment onéreux pour les gens qui demeurent loin du bu- « reau où les congés se distribuent et où on peut les faire « attendre très longtemps. Un droit qui demande que « chaque voiturier, exposé à toutes les intempéries des « saisons, ait constamment un papier à la main ou dans sa

« poche, est extrêmement litigieux, et doit donner lieu à « une multitude de vexations ; enfin ce droit, qui demande « sur toutes les routes un service perpétuel de jour et de « nuit, doit être d'une perception très coûteuse. »

Ces objections de Du Pont de Nemours tendaient beaucoup plus à battre en brèche l'impôt des boissons en général que les plans particuliers opposés à celui du comité. Au fond, Du Pont de Nemours tenait fort peu à son projet. Il le déclare lui-même en ces termes : « J'ajoute un « mot important pour mon cœur et pour mon esprit. « Quoiqu'il paraisse démontré que le projet du comité de « l'imposition soit à tous égards infiniment préférable à « ceux qu'on a proposé de lui substituer, je ne puis m'em- « pêcher de supplier le comité et l'assemblée d'abandon- « ner même ce projet, pour peu qu'il y ait d'apparence « d'établir, sans lui, le niveau entre les recettes et les « dépenses, ou d'approcher de ce niveau. » (*Examen et parallèle des différents projets de droits sur les boissons*, par Du Pont de Nemours.) Le rapporteur appelait donc de ses vœux l'échec de sa propre proposition. Il l'obtint, en effet, comme nous l'avons vu.

## § 3. RÉTABLISSEMENT DE L'IMPÔT DES BOISSONS

I. Tentatives de rétablissement de l'impôt des boissons, sous le Directoire. Discussions aux deux Conseils : Defermon, Bailleul, Destrem, Ramel.— II. Rétablissement de l'impôt en 1804.—Impôt à l'inventaire. — Perfectionnements successifs. — Produits.

### I

Lorsque la loi du 17 mars 1791 eut prononcé la suppression générale de tous les droits d'aides, l'assemblée

constituante n'entendit plus parler d'impôts sur les boissons (1). Sous la Convention, il va sans dire que personne n'en proposa le rétablissement. Même sous le Directoire, alors que les nécessités impérieuses du budget commandaient de trouver des ressources immédiates, alors que l'impôt sur le sel manqua d'être rétabli, l'impôt sur les boissons demeura absolument oublié.

Quelques orateurs, sans doute, mentionnèrent la possibilité de remettre en vigueur les droits d'entrée dans les villes. Ainsi, en l'an V, Defermon indiqua qu'il préférait le rétablissement des droits d'entrée à celui de l'impôt sur le sel. « Le rétablissement des droits d'entrée est indis-« pensable. Dans la nécessité de rétablir les octrois, pour-« quoi renonceriez-vous à faire entrer au Trésor public « une partie de leurs produits? Je vous demanderai de dis-

1. La seule pièce qui, durant cette époque, s'occupe de l'impôt des boissons est relative à l'affaire Santerre. Le citoyen Santerre, « maré-« chal de camp et commandant général de la garde nationale parisienne » était débiteur envers la nation des droits sur les bières fabriquées dans ses brasseries, pendant les années 1789, 1790 et les trois premiers mois de 1791, après lesquels les perceptions ont été supprimées. Le *débet* du citoyen Santerre s'élevait à 49. 603 livres 16 sous 6 deniers. « Il ne le conteste pas, dit le rapport, mais il prétend qu'il doit en être « déchargé, parce que le peuple a consommé la plus grande partie de ces « bières, à l'occasion des mouvements auxquels la Révolution a donné lieu. » Le rapport s'étend sur la bienfaisance et le patriotisme de Santerre. Il a servi la chose publique. Sa maison était ouverte à tout venant ; on y distribuait de la bière gratuitement. Sans doute il n'existe plus aucune preuve de cette consommation gratuite : mais cette preuve, » les événe-« ments l'ont rendue impossible ». Bref, le rapport conclut ainsi : « Il serait non seulement injuste, mais odieux de faire payer à Santerre le droit sur les bières qu'il a sacrifiées à la nation. » Le ministre va jusqu'à louer la discrétion du pétitionnaire qui ne demande pas le remboursement de la valeur des bières consommées chez lui. En conséquence, le ministre des contributions publiques propose au conseil « d'ordonner la dé-« charge des droits répétés contre Santerre par les commissaires liquida-« teurs de la ferme générale. Ce 7 avril 1793. Signé : Clavière. » (Extrait des registres des délibérations du conseil exécutif provisoire. Archives nat., A. F. 2, 28.) Un arrêté conforme aux propositions du ministre fut rendu par le conseil.

« cuter la question des taxes aux entrées, avant de parler « de celle proposée sur le sel. » (Opinion de Defermon. Cinq-Cents, 8 germinal an V, 28 mars 1797.)

Ces propositions, faites dans le courant d'un discours, ne prirent pas assez d'importance pour provoquer une discussion spéciale.

En l'an VII, l'exclusion des droits sur les boissons du plan général devint encore plus significative. A cette époque, la commission des finances recherchait de tous côtés les moyens de combler le vide effrayant des budgets.

« Vous avez à remplir un vide de 200 millions, s'écriait « Bailleul... Vous avez ordonné une levée de 200.000 hom« mes ; les grandes mesures qu'il faut prendre sont de dé« créter les impôts, d'assurer tous les services. Le peuple « applaudira à vos lois. » (Cinq-Cents, 11 vendémiaire an VII, 2 octobre 1798.) C'est alors que Bailleul développa les théories relatives aux impôts indirects, relatées précédemment, et consistant à taxer de préférence les objets de première nécessité. Cependant, il se borna à conclure en faveur du rétablissement des droits sur le sel, et ne dit pas un mot des droits sur les boissons, pas même des droits d'entrée.

Quelques jours après, Destrem, au nom des commissions des impôts directs, des impôts indirects et des finances, lut un rapport relatif aux moyens de compléter les 600 millions d'impôt nécessaires. D'après lui, le déficit ne s'élève pas au chiffre indiqué par Bailleul : « Vous n'avez que 55 « millions à décréter, dit-il. » Pour remplir cette différence encore considérable de 55 millions, il ne propose pas plus que son prédécesseur de droits sur les boissons. (Rapport du 16 vendémiaire an VII, 7 octobre 1798.)

Le ministre Ramel expose à son tour que les besoins atteignent non pas 55 millions, comme le dit Destrem, en

prétendant s'appuyer sur son autorité, mais 105.000.000 francs. (Lettre du ministre des finances, 20 vendémiaire an VII, 11 octobre 1798.) Les chiffres ont beau varier, et aggraver par leurs variations mêmes l'incertitude et les dangers de la situation, aucune voix ne demande le rétablissement des taxes sur les boissons. Ramel omet absolument de les comprendre dans son tableau des ressources destinées à parfaire les 105.000.000 manquant d'après ses estimations.

L'impôt sur les boissons demeura donc, pendant toute la durée de la Révolution, éliminé, non seulement du code fiscal, mais même des projets soumis aux différentes assemblées. Il ne retrouva pas, comme l'impôt sur le sel à la fin du Directoire, des partisans avoués, qui soulevèrent en sa faveur d'ardentes discussions et réussirent presque à le faire adopter.

En l'an VII, toutefois, les droits d'octroi furent rétablis dans un certain nombre de villes. A Paris, la loi du 27 vendémiaire an VII (18 octobre 1798), considérant que « depuis « longtemps la commune de Paris ne fournit à ses dé- « penses locales que par les avances que lui fait le Trésor « national..., que la détresse des hospices civils, l'inter- « ruption de la distribution des secours à domicile n'ad- « mettent aucun délai », créa des droits locaux frappant le vin d'un tarif de 5 fr. 50 par hectolitre, taxant les eaux-de-vie 16 fr. 50 par hectolitre, le vinaigre 5 fr. 50 par hectolitre, comme le vin, etc.

## II

La Révolution laissa au premier gouvernement régulier qui lui succéda le soin et l'honneur d'utiliser les

plans de réforme préparés par les administrations de l'ancien régime.

L'Empire mit d'abord à exécution le système de l'inventaire proposé infructueusement à l'assemblée constituante par Du Pont de Nemours, au nom du comité des impositions. (Loi du 5 ventôse an XII, 25 février 1804.)

La seule différence importante existant entre la loi du 25 février 1804 (1) et le projet de Du Pont de Nemours consiste dans la substitution d'un droit fixe de 0,40 par hectolitre de vin et de 0,16 par hectolitre de cidre, au tarif *ad valorem* du vingt-cinquième. En dehors de là, le droit est assuré, de part et d'autre, au moyen d'un inventaire à la suite des vendanges destiné à constater les quantités récoltées, et d'un récolement avant la récolte suivante destiné à constater les manquants. Le payement s'effectue sur ces manquants, déduction faite des déchets, de la consommation de famille, et des quantités que les acheteurs ont dû déclarer au moment de l'enlèvement dont les quittances sont représentées.

Dans la pensée de l'empereur, le système de l'inventaire ne constituait qu'une mise en train de l'impôt des boissons : « Ç'avait été, dit Gaudin, ministre des finances, le moyen de faire une sorte de *cadastre des*

1. Loi des 25 février-6 mars 1804.

Chapitre II, section I. Des vins, cidres et poirés.

Art. 49. Chaque année, il sera fait, dans les six semaines qui suivront la récolte, un inventaire pour constater les quantités de vin recueillies.

Art. 56. Il sera payé, lors de la vente des vins, un droit de 40 centimes par hectolitre.

Art. 58. L'acheteur sera tenu du payement du droit, et le vendeur ne lui laissera enlever le vin, cidre ou poiré que sur la représentation de la quittance qu'il devra retenir par devers lui.

Art. 59. Faute par le vendeur de s'être fait remettre et de représenter la dite quittance au récolement qui sera fait à la fin de l'année, il sera responsable du droit pour tout le vin, cidre ou poiré qu'il ne pourra représenter, et dont il ne justifiera pas avoir acquitté le même droit.

« *boissons.»* (*Notice sur les finances,* par Gaudin, duc de Gaëte.) Une fois cet objet rempli, le gouvernement entra dans la voie qui devait conduire directement à la législation actuelle : formalités imposées à tous les mouvements des boissons, recensements chez les marchands en gros, exercices périodiques chez les débitants, contrôle et perception des droits à l'entrée des villes, surveillance des distilleries, etc. Telle fut l'œuvre des lois de 1806 et de 1808, qui réalisèrent les projets formulés par les anciens régisseurs des aides Levacher et Didelot.

En 1806, le droit de circulation et le droit de détail furent inaugurés. Le droit de circulation, d'après la loi du 24 avril 1806, n'était encore qu'un droit *ad valorem* de 5 0/0 de la valeur de la boisson. Plus tard seulement, il devint un droit fixe ; mais déjà il impliquait la formalité essentielle de la délivrance d'une expédition à chaque déplacement des boissons, la prise en charge des quantités arrivant chez les marchands en gros, et les recensements périodiques de leurs magasins. Quant au droit de détail de 10 0/0 *ad valorem*, il entraînait, de son côté, l'exercice de tous les débits.

Deux ans après, en 1808, l'inventaire chez les récoltants, qui avait survécu jusque-là, fut supprimé. En même temps, le droit de circulation cessa d'être réglé *ad valorem* et ne nécessita plus, par conséquent, la déclaration du prix de vente.

Le nouveau tarif divisa la France en quatre régions, et créa pour chacune d'elles, suivant le prix moyen qu'y atteignait le vin, un taux différent de droits fixes. Ainsi, la première région ou classe, comprenant les départements non producteurs où le vin se vend plus cher, supporta une taxe de circulation de 80 cent. l'hectolitre ; tandis que les départements producteurs rangés dans la 1re classe, ne furent assujettis, en raison du bon marché de la boisson sur les lieux,

qu'à 30 cent. l'hectolitre. La loi de 1808 inaugura, en outre, les droits d'entrée dans les villes de 2.000 âmes et au-dessus suivant un taux progressant avec la population. Enfin, le droit de détail subit un rehaussement de 10 à 15 p. 100.

L'ensemble de ces dispositions représente, à peu près, dans son caractère général, le système constamment appliqué depuis lors à l'égard des vins et des cidres. En quatre ans, de 1804 à 1808, le gouvernement parvint à fonder la partie la plus essentielle de l'impôt des boissons.

La même loi du 25 novembre 1808 assujettit la bière à un droit spécial et unique perçu à la fabrication, en laissant sa circulation et sa vente entièrement libres, comme elle continue de l'être aujourd'hui.

Les eaux-de-vie demeuraient cependant encore confondues, pour leur régime fiscal, avec les vins et les cidres. Comme eux, elles acquittaient un taux différent suivant qu'elles sortaient d'un débit, ou parvenaient directement au consommateur. En 1812, apparaît une première tentative d'unification des droits. Elle consiste à frapper uniformément les spiritueux d'un droit de 15 p. 100 *ad valorem*, quelle que soit leur destination. Mais la réforme fondamentale à cet égard ne devait s'accomplir qu'en 1824.

Divers autres perfectionnements de détail, tels que la combinaison, pour la détermination des droits d'entrée, de la classe des départements avec la population des villes, l'établissement de déductions réglementaires pour ouillage, coulage et déchets, etc., résultèrent des décrets des 5 janvier 1813 et 27 avril 1814. Ce dernier, spécialement, supprima les exercices et les formalités à la circulation dans l'intérieur de toutes les villes où existaient des droits d'entrée et d'octroi, et y convertit les perceptions de détail et de circulation en une addition aux droits d'entrée : c'est l'origine du régime de la taxe unique. Seulement alors le

remplacement devenait obligatoire, sauf opposition des municipalités dans la huitaine. Aujourd'hui, la conversion des taxes ne s'opère plus que sur la demande expresse des conseils municipaux, excepté dans les villes de 10.000 âmes et au-dessus, où, depuis 1875, elle est redevenue obligatoire. En outre, le droit de circulation demeure maintenant en dehors de la conversion.

Le 8 décembre 1814, intervint une loi qui récapitula toutes les dispositions antérieures, en y ajoutant quelques modifications, telles que la suivante, destinée à conquérir les sympathies politiques des viticulteurs : « Il ne sera « perçu aucun droit sur les vins, cidres, eaux-de-vie qui « seront enlevés de chez un propriétaire, colon partiaire ou « fermier, pourvu qu'ils proviennent de sa récolte, *quels « que soient le lieu de la destination et la qualité du desti- « nataire.* (Loi du 8 déc. 1814, art. 7.) Le privilège des propriétaires récoltants acquérait ainsi une extension excessive qui devait bientôt provoquer de légitimes réclamations.

Nous ne parlerons pas du décret du 8 avril 1815, par lequel l'empereur, pendant les Cent-Jours, bouleversa passagèrement, dans un but de popularité, tout l'édifice élevé par lui antérieurement. Il ne reste de ce décret que la création du droit de licence sur les débitants, institué pour combler le déficit résultant de la suppression des autres droits.

En 1816, la Restauration rétablit les perceptions telles qu'elle les avait codifiées en 1814. Seulement, elle restreignit spontanément le privilège des propriétaires récoltants, en ne leur accordant plus la franchise que pour les transports d'une de leurs caves dans une autre. La faculté d'abonnement des débitants pour le droit de détail reçut aussi divers perfectionnements. Sauf ces changements, la grande loi du 28 avril 1816, sans cesse citée comme l'origine des dispositions qui régissent les contributions indirectes, ne

contient rien de spécial; elle se borne à réunir dans une forme excellente l'ensemble des lois précédentes.

Le privilège des récoltants reçut une nouvelle atteinte en 1817: non seulement leurs envois à toute destination cessèrent d'être exempts du droit de circulation, comme en 1814; mais les transports de cave à cave, que la loi de 1816 admettait encore en franchise, durent, pour jouir de cette faveur,ne pas dépasser les limites du département ou celles des départements limitrophes. Plus tard encore, on substitua aux limites du département celles beaucoup plus étroites de l'arrondissement d'abord, puis du canton.

Ainsi, les propriétaires récoltants sur lesquels, au début, la loi de 1804 concentrait tout le poids de l'impôt, obtinrent,peu à peu, par leur influence politique, une situation inverse, et se trouvèrent intégralement dégrevés en 1814. Puis, une réaction des plus justifiées entreprit, en 1816 et 1817,de les faire rentrer dans le droit commun, sans cependant y réussir entièrement, puisque ces privilégiés continuent de posséder l'exemption des droits pour leur consommation personnelle, et jouissent,en outre,de grandes facilités de fraude pour leurs ventes à courte distance.

La loi du 25 mars 1817 cessa de cumuler le droit de circulation avec celui de détail. Les envois aux marchands en gros et aux débitants s'effectuèrent dorénavant, non plus au moyen de congés, mais seulement d'acquits-à-caution, afin d'assurer la prise en charge au compte de ces négociants. Le droit de circulation, appliqué aux seuls transports à destination des simples particuliers, reprit ainsi son véritable caractère.

La bière, également, trouve dans la loi du 28 avril 1816 sa législation fondamentale, tirée de la loi du 25 novembre 1808, dont il a été plus haut question.

Restait l'eau-de-vie, dont la tarification ne revêtait pas

encore la forme moderne. Le droit de circulation divisait les spiritueux en trois catégories : ceux titrant moins de 22 degrés à l'aréomètre Cartier ; ceux marquant de 22 à 28 degrés et enfin ceux de 28 degrés et au-dessus. Au delà existait encore une classe pour les eaux-de-vie en bouteilles, liqueurs et fruits à l'eau-de-vie. Le droit de détail, d'un autre côté, atteignait les spiritueux aussi bien que les vins et les cidres par son tarif général de 15 p. 0/0 *ad valorem*. Cette diversité de droits, cette classification échelonnée compliquaient la perception et rendaient impossible toute extension fructueuse des tarifs. Quand on compare les tarifs de 1816 de 1 fr. 80 à 8 francs l'hectolitre, avec les tarifs actuels de 156 fr. 25 l'hectolitre, on comprend l'étendue du progrès qui restait à réaliser. La loi du 24 juin 1824 atteignit le but presque du premier coup. L'instrument, que Gay-Lussac venait de graduer sous le nom d'alcoomètre centésimal, permit de mesurer, degré par degré, la quantité d'alcool pur contenue dans chaque chargement d'eau-de-vie, et d'établir la quotité de la taxe avec une rigoureuse proportionnalité. Les mélanges alcooliques purent, dès lors, supporter l'impôt en raison de leur richesse exactement calculée en alcool pur. En outre, un droit uniforme fut substitué à la multiplicité des droits de détail et de circulation : la taxe de consommation, telle qu'elle subsiste encore aujourd'hui, devint la seule qui frappât les spiritueux, soit dans le cas de vente au cabaret, soit dans le cas de vente directe au consommateur.

L'impôt sur les boissons, ainsi constitué, est parvenu à peu près intact jusqu'à nos jours, à travers les vicissitudes inévitables que lui infligèrent les commotions politiques. On voit combien de temps et d'efforts ont été employés, après la Révolution, pour l'amener à sa forme définitive, à partir de sa restauration, en 1804.

Si les nouveaux règlements se rattachent, comme nous l'avons montré, par tous leurs détails aux anciens, il a fallu remanier et simplifier ceux-ci, et surtout restaurer à fond le système général de taxation des aides, pour le mettre en harmonie avec l'organisation moderne. Le dix-neuvième siècle a dû consacrer de longues années à terminer cette œuvre, devant laquelle avait reculé l'assemblée constituante (1).

Le produit brut des aides atteignait 90 millions de livres environ, en 1789, pour la partie afférente aux boissons.

En 1806, l'Empire retira seulement 35 millions des nouveaux droits qu'il venait de rétablir sur les boissons. (Compte de l'administration des finances pour l'année 1806.) (2). C'est la somme que prévoyait, du reste, l'exposé des motifs de la loi de 1806 : « Pour cet exercice, dit-il, les « produits à espérer sont confondus dans les 25 millions de « francs que le ministre des finances a placés dans les co- « lonnes des recettes du budget. Pour un avenir prochain, « on peut espérer que le produit des nouveaux droits sur « les boissons s'élèvera probablement à 25 ou 30 millions.

1. L'histoire complète de l'impot des boissons, jusqu'au moment actuel se trouve dans notre article BOISSONS, inséré dans le *Dictionnaire des finances*, publié sous la direction de M. Léon Say, 1884. Nous en avons extrait ici quelques parties.

2. *An 1806.*

| | | |
|---|---|---|
| Vins et cidres à l'inventaire. . . | 6.556.913 | francs. |
| Gros à la vente des boissons. . | 10.364.472 | — |
| Détail sur les boissons . . . . . | 13.530.697 | — |
| Timbres. . . . . . . . . . . . . . . | 504.814 | — |
| Bières à la fabrication. . . . . . | 2.905.528 | — |
| Distillation. . . . . . . . . . . . . | 1.044.235 | — |
| Total . . . . | 34.906.659 | francs. |

« et que pour des époques plus reculées, lorsque la per-« ception sera complètement organisée, les mêmes pro-« duits fourniront une ressource encore plus importante. » (Séance du 14 avril 1806.)

En 1809, après la mise à exécution de la loi de 1808, les perceptions montaient déjà à 100 millions (1). (État des produits de l'administration des droits réunis pendant l'exercice de l'an 1809.)

En 1861, le produit de l'impôt des boissons s'élevait au double, à 203 millions, et aujourd'hui il est encore doublé par rapport à 1861 ; il dépasse 420 millions. On voit quelle immense ressource dédaigna l'assemblée constituante.

1. *An 1809.*

| | |
|---|---|
| Inventaire des vins et cidres. . | 2.785.094 fr. 22 |
| Droits de mouvement. . . . . . | 15.626.840 fr. 27 |
| Droits d'entrée. . . . . . . . . | 11.508.227 fr. 93 |
| Droits en remplacement de ceux de détail. . . . . . . . | 6.405.530 fr. 75 |
| Droits de détail. . . . . . . . . | 46.010.360 fr. 07 |
| Fabrication des bières. . . . . | 15.119.691 fr. 04 |
| Distillation. Fabrication. . . . | 1.075.633 fr. 65 |
| Licences des fabricants. . . . . | 310.940 fr. » |
| Timbres. . . . . . . . . . . . . . | 1.229.717 fr. 41 |
| Total. . . | 100.072.717 fr. 34 |

(Compte de l'administration des finances)

# CHAPITRE XIV

## MONOPOLE DES TABACS

### § 1. IMPOT DES TABACS SOUS L'ANCIEN RÉGIME

I. Phases diverses du monopole jusqu'en 1789. — Suppression de la culture indigène. — Provinces libres. — Analogie des anciens règlements et des règlements actuels. — II. Plan de réforme de Necker.

I

L'imposition du tabac, sous l'ancien régime, ne commença qu'en 1629. L'introduction de cette plante en Europe remontait alors à 60 ans. Le tabac fut d'abord soumis à un droit d'entrée à la frontière de 30 sous par livre (3 francs le kilog.) sauf le tabac du cru des colonies qui demeurait exempt.

En 1674, le monopole fut inauguré et confié à la gestion d'un fermier spécial, moyennant une redevance de 500.000 livres pendant les deux premières années, et de 600.000 livres les suivantes. Un siècle après sa découverte, le tabac tombait déjà dans le monopole de l'État.

En 1697, le sieur Duplantier prit la ferme du tabac moyennant une redevance de 1.500.000 livres par an. Le prix en fut porté à 2 millions en 1714, pour les deux premières années et à deux millions 1/2 pour les suivantes.

En 1718, ce prix s'élève à 4.020.000 livres et l'exploitation du monopole est confiée à la compagnie d'Occident.

Mais, en 1719, intervient un changement radical dans le

système de perception. Le monopole cesse d'exister ; la fabrication et la vente redeviennent libres. En même temps la culture du tabac est prohibée dans l'étendue du territoire de la métropole. Tout l'approvisionnement doit désormais entrer par la frontière et acquitter une taxe d'importation variable suivant sa provenance (de 0 fr. 50 à 6 francs par kilogramme). (Arrêt du conseil, 29 décembre 1719.)

La compagnie des Indes avait elle-même provoqué cette transformation. Elle renonçait au monopole intérieur, tout en continuant à payer au Trésor une redevance de 4.020.000 livres, et faisait interdire la production indigène, afin de développer exclusivement le trafic colonial et le commerce maritime, sur lesquels elle concentrait toutes ses vues et tous ses intérêts.

Malheureusement, la contrebande versa dans le royaume des quantités considérables de tabacs tirées des pays voisins, spécialement des provinces d'Artois, de Flandre, de Franche-Comté, etc., maintenues en possession du privilège de la culture (1). Pour combattre cette fraude, le gouvernement accorda à la compagnie le droit exclusif des approvisionnements à l'étranger. Elle seule put dorénavant acheter des tabacs de quelque provenance que ce fût, et les revendre aux fabricants et négociants de l'intérieur. (Déclaration du 17 octobre 1720.)

Peut-être cette nouvelle faveur, jointe aux perfectionnements de la surveillance et aux progrès du commerce colonial, aurait-elle, avec le temps, amené un résultat conforme aux prévisions du gouvernement et de la compa-

1. En 1789, les provinces suivantes se trouvaient exemptes de l'impôt et placées en dehors de la prohibition relative au tabac : la Flandre, l'Artois, le Hainaut, le Cambrésis, la Franche-Comté, l'Alsace, le pays de Gex, la ville et le territoire de Bayonne, et quelques lieux particuliers dans la généralité de Metz.

gnie. Mais la chute du système de Law ne permit pas de continuer l'expérience. L'ancien monopole fut alors réinstallé tel qu'il fonctionnait deux ans auparavant. (Déclaration du 1er août 1721.) Seulement la culture indigène continua de demeurer prohibée. En outre, le prix du bail de la ferme diminua considérablement. Les soumissionnaires exposèrent que les quantités de tabac introduites depuis deux ans dans le royaume formaient des amas considérables chez les commerçants et les particuliers; que, sur la fin de sa gestion, la compagnie des Indes, surtout alors qu'on lui avait retiré les fermes générales en lui laissant encore les tabacs, surveillait imparfaitement les frontières, que, par conséquent, les ventes subiraient pendant longtemps une grande diminution. De plus, la reconstitution de l'outillage des fabriques, des entrepôts, et du personnel exigeait de grosses dépenses. Bref, l'État, au lieu de 4.020.000 livres n'obtint plus que 1.300.000 livres, 1.800.000 livres, 2.500.000 livres pour chacune des trois premières années, et 3 millions pour chacune des six dernières. (Bail de Duverdier, 19 août 1720.)

Comme toujours en pareille occurence, l'événement démontra que les exigences du fermier, auxquelles l'État avait eu la faiblesse de souscrire, reposaient sur des exagérations dépourvues de toute mesure. Les prétendus approvisionnements accumulés chez les commerçants et les particuliers se fondirent comme par enchantement, d'abord parce qu'ils avaient beaucoup moins d'importance qu'on ne le supposait, ensuite parce qu'ils furent gaspillés ou se gâtèrent entre les mains de leurs détenteurs.

Le fermier, qui avait si habilement négocié avec le Trésor, ne profita pas lui-même de son succès. En 1723, son bail fut résilié et transporté à la compagnie des

Indes qui venait d'être réorganisée. L'État devait une rente de trois millions à cette compagnie : il crut faire une bonne affaire en s'acquittant envers elle par la concession d'une ferme ne rapportant alors que 1.800.000 livres. En fait, la compagnie retira des tabacs plus de 7 millions par an, et lorsqu'en 1730 elle consentit à céder ses droits à la ferme générale, elle ne le fit que moyennant une redevance de 7 millions 1/2 pour les premières années, et de 8 millions pour les suivantes. L'État assistait passivement à la progression de son impôt, sans en rien toucher. Il ne redevint maître de son revenu qu'en 1747.

A partir de 1730 jusqu'à la Révolution, la ferme générale ne se dessaisit pas du monopole des tabacs. Le montant de la redevance qu'elle payait, soit à la compagnie précédente qui lui avait cédé son droit, soit à l'État à partir de 1747, progressa successivement de 7.500.000 livres et 8.000.000 livres point de départ, à 22.541.278 livres, en 1767, à 24 millions, en 1774, à 26 millions, en 1780, à 27 millions, en 1786. Au moment de la Révolution, le bail des tabacs rendait 30 millions 1/2 environ, en y comprenant les excédents stipulés sur le prix primitif proportionnellement aux produits bruts réalisés.

Le développement normal de la consommation favorisa sans doute l'essor de ces plus-values. Cependant, on ne saurait méconnaître l'influence considérable qu'exerça concurremment la savante réglementation mise en pratique par la ferme générale, depuis 1730. Cette réglementation, analogue à celle des gabelles et des aides dont nous avons exposé les traits principaux, mérite aussi une rapide analyse.

Sans passer en revue la totalité des services de la régie des tabacs, prenons seulement pour exemple les prescrip-

tions applicables aux entrepôts gérés et s veillés par la ferme générale.

La ferme imposait aux entreposeurs la tenue d'un registre des ventes journalières, d'un autre registre des factures délivrées et reçues, d'un journal sur lequel toutes les opérations se reportaient quotidiennement. (Instruction et ordre de travail du 9 mars 1731.) Ce sont là encore les livres en usage aujourd'hui.

Lorsqu'un inspecteur, désigné alors sous le nom de contrôleur général, se présente pour vérifier le service de l'entrepôt, ses instructions lui recommandent, d'abord, d'arriver autant que possible à l'improviste, afin de saisir sur le fait la marche des opérations, et de « surprendre les « commis avant que, prévenus de son arrivée, ils puissent « couvrir ce qu'il y aurait de blâmable dans leur gestion ». Le contrôleur général se fait alors représenter les espèces en caisse ; puis il examine si toutes les ventes sont enregistrées sur le registre spécial des ventes journalières, jusqu'à l'instant de son arrivée ; si toutes les factures de réception ont été exactement rapportées sur le registre des factures par numéro, poids brut, tare et poids net ; si toutes les saisies ont été fidèlement mentionnées. Ensuite les instructions de la ferme lui recommandent d'arrêter les totaux du journal, de faire la balance des écritures et d'en comparer les résultats avec l'encaisse.

Ces vérifications de comptabilité terminées dans l'intérieur du bureau, l'inspecteur passe à la visite du magasin des tabacs, dans lequel il opère le recensement des matières existantes. Les points suivants doivent attirer spécialement son attention : Quelle est l'aération de l'entrepôt, ses dimensions sont-elles suffisantes ? Les tonneaux sont-ils placés sur chantiers à une distance convenable des murs ? Les tonneaux en vidange présentent-ils habituelle-

ment des déchets? Quelle est la situation exacte de ceux qui sont ouverts? Quant aux tabacs de saisie, ne comprennent-ils pas des tabacs de fraude? Le renvoi en est-il régulièrement effectué aux manufactures? Enfin, survient l'éternelle question du mouillage pratiqué dans le but d'augmenter frauduleusement le poids des tabacs. Les manœuvres délictueuses des entreposeurs à cet égard sont décrites par la ferme dans le plus grand détail : humidité factice des caves, linges mouillés posés sur les fûts en vidange, humectation directe des matières avec de l'eau ou de la sauce, percement des rôles avec un poinçon pour leur insinuer l'eau dans le cœur avec un petit entonnoir, introduction de plomb dans le fond des tonneaux, ou dans le milieu des rôles, immersion complète des tabacs à laquelle succède une subite exposition à un soleil ardent qui dessèche seulement la superficie, etc.

Ces procédés, que la ferme dénonce d'après son expérience du passé, n'ont pas vieilli.

Les contrôleurs généraux, en poursuivant leur examen, s'assurent si l'approvisionnement comprend toutes les espèces et qualités qui se consomment dans l'étendue de l'entrepôt, si les balances sont en bon état et fonctionnent librement, si le bureau est ouvert aux heures réglementaires, si les débitants sont servis promptement et sans préférence, etc.

En résumé, un inspecteur des contributions indirectes, ou un inspecteur des finances de notre époque, en lisant ce programme extrait des ordres généraux de l'administration des fermes, reconnaîtrait une organisation de service et des précautions de surveillance exactement pareilles à celles qui sont actuellement prescrites. (Ordre de travail des contrôleurs généraux des fermes pour ce qui concerne la partie des tabacs, 9 mars 1731.)

La ferme interdisait encore, comme on le fait aujourd'hui, toute plantation de tabac, même à titre ornemental ou médicinal, dans les jardins particuliers. Des apothicaires de Clermont en Auvergne ayant prétendu que l'*herbe nicotiane* entrait dans la composition de leurs remèdes, le fermier représenta que, s'il était permis à tous les apothicaires du royaume d'ensemencer du tabac dans leur jardin, la fraude ne connaîtrait plus de bornes. Un arrêt du conseil, du 28 juin 1689, donna gain de cause à la ferme, et une ordonnance postérieure fit défense à toute personne, de quelque qualité et condition qu'elle fût, de semer ou planter du tabac dans son jardin sans la permission expresse du fermier. (Déclaration du 18 septembre 1703.) Ces interdictions subsistent encore.

En 1733, la ferme générale, pour faire obstacle à l'invasion des tabacs de contrebande provenant des pays frontières et surtout des provinces privilégiées, Flandre, Artois. Franche-Comté, placées en dehors du monopole, prit le parti d'abaisser, sur son propre territoire, les prix de vente d'une manière graduelle, dans toute la bande avoisinant les limites suspectes. Ainsi, les tabacs inférieurs ne furent plus vendus que seize sous la livre (1 fr. 60 le kilogr.), au lieu de vingt-cinq sous (2 fr. 50 le kilogr.), et le tabac supérieur 33 sous la livre (3 fr. 30 le kilogr.), au lieu de 50 sous (5 fr. le kilogr.), dans les zones qui confinaient les pays où la production des tabacs était libre. En outre, comme ces tabacs à prix réduit, destinés seulement à exercer une concurrence locale, refluaient en masse vers l'intérieur, un arrêt du conseil, du 23 octobre 1733, rendu à la demande de la ferme, ordonna que les tabacs, ainsi vendus à diminution de prix, ne pourraient être consommés que dans l'étendue de la circonscription des entrepôts où ils auraient été achetés, sous peine de confiscation. Telle est

l'origine de la législation, toujours en vigueur, qui créa les zones frontières, dans lesquelles le tabac de cantine se vend à prix réduit, et d'où il ne peut sortir sans contravention, pour l'intérieur du pays.

Les troupes de terre et de mer recevaient également des tabacs, à bas prix, en quantités limitées (9 livres par homme et par an), sous la condition de justifier de leur emploi. Sauf le taux des quantités délivrées, la situation est aujourd'hui pareille.

L'origine de la majeure partie des règles administratives actuelles se retrouve ainsi écrite dans les codes de la ferme générale. Nous pourrions en donner de plus nombreux exemples.

## II

La différence la plus importante qu'offrent les législations des deux époques consiste dans l'interdiction absolue de la culture du tabac indigène édictée sous l'ancien régime. La prohibition de culture, comme nous l'avons dit, ne s'appliquait pas à toute l'étendue du territoire. En vertu de leurs contrats d'annexion, les pays conquis par Louis XIV, savoir la Franche-Comté, la Flandre, le Hainaut, l'Artois, le Cambrésis et l'Alsace, continuaient de posséder le droit de produire des tabacs. On a vu la ferme couvrir ces provinces par une ligne de douanes, et établir le long de leurs frontières des zones de tabacs à prix réduits, pour amortir la contrebande.

Cette interdiction de la culture du tabac dans la majeure partie du territoire, et plus encore, l'inégalité de traitement obtenue par quelques provinces favorisées devinrent,

en 1790, les principaux griefs de l'assemblée constituante contre le monopole des tabacs et les motifs déterminants de sa chute.

En dehors de là, aucune attaque sérieuse ne se serait produite. Jusqu'en 1789, en effet, le monopole des tabacs, à l'encontre des autres taxes indirectes, demeura presque entièrement à l'abri des critiques. L'*Encyclopédie méthodique* proclamait, avec Necker, son excellence. « L'impôt sur le tabac est de toutes les contributions la « plus douce et la plus imperceptible. » (*Encyclopédie méthodique*. V° TABACS.)

Necker, dans son compte rendu au roi, de 1781, passe en revue tous les impôts à réformer, et ne cite même pas celui des tabacs. L'opinion publique ne s'en préoccupait pas ; les économistes lui faisaient grâce.

Necker, cependant, dans son traité de l'*Administration des finances*, en 1784, prévoit que la brèche faite au monopole par la situation favorisée des provinces exemptes peut, dans l'avenir, causer un grave préjudice à l'impôt. « Les inconvénients qu'on a développés, dit-il en traitant « des exemptions des pays de gabelle, se retrouvent, en « partie, dans cet affranchissement des droits sur le tabac « dont quelques provinces jouissent. La contrebande de « province à province, la nécessité d'une surveillance con- « tinuelle, les dépenses de garde et les punitions, sont « l'effet inévitable des disparités établies dans l'intérieur « du royaume. »

Necker, en conséquence, croit que, dans cette matière, le rôle du réformateur consiste surtout à rétablir l'égalité. Le rachat du privilège de la Flandre et de l'Artois coûterait, d'après ses calculs, un million ; pour l'Alsace, la dépense serait de 900.000 livres ; pour les autres provinces, 1.100.000 livres. Moyennant un sacrifice de 3 millions par

an, l'État pourrait donc prohiber absolument la culture sur la totalité du territoire. Mais, d'un autre côté, au lieu de généraliser l'interdiction, ne serait-il pas préférable de tendre vers le but opposé? Ne conviendrait-il pas de renoncer au monopole, et de donner la liberté complète à la culture, à la fabrication et à la vente, en se bornant à établir un impôt ordinaire sur le tabac? Necker examine successivement chacun de ces différents problèmes. A ses yeux, la liberté de la culture du tabac constituerait un grand bienfait pour le pays au point de vue agricole : « On range, « dit-il, avec raison l'impôt sur le tabac dans la classe des « habiles inventions fiscales. Cependant, on peut repro- « cher à ceux qui l'ont imaginé, ou plutôt aux circonstances « qui l'ont rendu nécessaire, la nécessité où s'est trouvé le « gouvernement de proscrire la culture du tabac dans « toutes les parties du royaume assujetties au privilège « exclusif de la régie royale : car plusieurs terrains étaient, « les uns favorables, les autres uniquement propres à cette « espèce de production. Si la culture du tabac n'avait pas « été interdite, le royaume eût gagné ce qu'il dépense « aujourd'hui pour s'approvisionner de cette denrée dans « les pays étrangers. »

Mais la liberté de la culture ne lui paraît admissible que dans l'hypothèse d'un impôt sur le tabac librement fabriqué. Sinon, il ne conçoit pas la possibilité de la coexistence de la production indigène et du monopole. Il repousse, même, en termes formels, cette hypothèse : « Supposons maintenant, écrit-il, qu'on voulût allier la libre « culture de cette denrée avec le privilège exclusif de la « vente, il faudrait imaginer des inquisitions bien extraor- « dinaires pour se rendre maître des productions de chaque « terroir, et pour empêcher l'exercice habituel d'une « fraude encore plus difficile à prévenir que celle dont il

« faut se défendre aujourd'hui. » (*Administration des finances*, par Necker.)

Plus tard, cependant, nous verrons l'alliance de la culture indigène et du monopole constituer le système moderne, et assurer aux droits sur le tabac leur stabilité et leur véritable prospérité.

Mais, au dix-huitième siècle, personne n'entrevoyait encore une telle combinaison : le monopole semblait, par sa nature même, devoir exclure, d'une manière absolue et incontestable, la production indigène, et les efforts unanimes des réformateurs tendaient uniquement à arracher aux provinces privilégiées la liberté dont elles jouissaient, afin de généraliser, sans aucune exception, l'interdiction de la culture sur tout le territoire.

## § 2. ASSEMBLÉE CONSTITUANTE. — LIBERTÉ DE LA FABRICATION ET DE LA VENTE DU TABAC

Hésitations de l'assemblée constituante. — Quatre délibérations. — Quatre rapports de Rœderer. — Mirabeau. — Suppression définitive du monopole en 1790.

L'assemblée constituante crut encore moins que Necker à la possibilité de cette conciliation de la culture indigène et du monopole. La discussion, dans son sein, se renferma exclusivement entre ces deux conclusions extrêmes : l'établissement du monopole avec suppression absolue de la culture à l'intérieur, ou la liberté de culture avec abolition du monopole.

Le premier rapport fait à ce sujet, au nom du comité de l'imposition, par Rœderer, le 13 septembre 1790, reconnaît « qu'il semblerait conforme aux meilleurs principes

« d'imposer fortement une consommation de fantaisie ». Mais la prohibition de la culture sur le territoire français, corollaire inévitable de cette imposition, lui semble soulever à son encontre des objections insurmontables.

« Permettrez-vous qu'il existe des différences entre les « Français et les Français? Les départements Belgiques « disent avec raison que la liberté d'appliquer à leurs terres « cette espèce de culture et de ne pas supporter une injuste « prohibition n'est pas un privilège, mais un droit cons- « tant. »

En conséquence, le comité proposa de rendre absolument libre la culture du tabac dans tout le royaume, ainsi que la fabrication et le débit, et de réserver à une régie, exercée pour le compte du Trésor public, l'importation et la fabrication des tabacs étrangers. (Rapport de Rœderer, 13 septembre 1790.)

Cette combinaison laissait au Trésor pour seul revenu les bénéfices très éventuels d'une régie, restreinte au monopole des tabacs étrangers et placée en concurrence avec la production et la fabrication libres des tabacs indigènes. Ce premier projet du comité de l'assemblée constituante ne brillait donc pas par une grande ingéniosité, non plus que par un souci très vif des intérêts du Trésor. La discussion en fut ajournée. (Séance du 13 septembre 1790.)

Déjà, à deux reprises, l'assemblée avait de même ajourné le débat sur ce sujet. Dans un mémoire du 6 mars 1790 Necker exposait très sagement : « Vous ne hasarderez pas, « sûrement, sans les réflexions les plus mûres, les revenus « importants que procure la ferme des tabacs, revenus « susceptibles encore d'augmentation par la seule perfec- « tion de la régie. » (Mémoire du premier ministre des finances sur les moyens de combler le déficit.)

Quelques jours après, le premier ministre des finances

avait adressé à l'assemblée un nouveau travail relatif à la diminution survenue dans le rendement des tabacs. Ce travail, renvoyé au comité des finances, provoqua de sa part un projet de décret destiné à maintenir provisoirement, comme par le passé, la vente exclusive des tabacs dans les mains de l'État. « Cette branche, disait le rappor-« teur du comité, est la moins onéreuse et la plus sûre de « toutes, puisque cette contribution est volontaire, libre, « journalière, au comptant. » (23 avril 1790.)

Du Pont de Nemours, avec son bon sens habituel, fit en présence des nécessités financières le sacrifice de ses opinions physiocratiques : « Personne ne me soupçonnera, « dit-il, de ne pas penser qu'un privilège exclusif est une « chose odieuse ; personne ne me soupçonnera d'être le « partisan des contributions indirectes. Mais, d'après des « calculs rigoureux, sur neuf citoyens un seul consomme « du tabac. On tromperait l'assemblée en lui faisant « croire qu'il est de l'intérêt du peuple que cette imposi-« tion soit abolie ; les flatteurs du peuple sont plus dan-« gereux et aussi méprisables que les flatteurs des rois. « On objecte l'intérêt de quelques provinces qui ont le « privilège de la culture ; mais il n'y a plus de privilèges, « il n'y a plus de provinces. »

En un mot, Du Pont concluait au maintien du monopole des tabacs et à la généralisation de la suppression de la culture. Pour la troisième fois, il renonçait courageusement à ses principes, afin de sauver l'équilibre du budget. (Discours du 23 avril 1790.)

L'assemblée constituante renvoya le projet de Du Pont aux comités des finances et du commerce réunis. Les conclusions des comités lui furent d'abord favorables, ainsi que Rœderer l'exposait à la tribune, le 12 juin 1790, en demandant un sursis pour entendre les députés des pro-

vinces Belgiques et de l'Alsace. L'assemblée ne pouvait pas refuser ce sursis : trois mois après, Rœderer revint donner lecture du rapport, cité plus haut, du 13 septembre 1790, dans lequel il proposait des résolutions en tout point inverses de celles qui avaient prévalu d'abord : suppression complète du monopole, liberté générale de la culture, de la fabrication et de la vente, et maintien dérisoire d'une régie sur les tabacs étrangers. Plus l'assemblée avançait en œuvre, plus ses tendances destructives prenaient de consistance.

Ces alternatives, ces hésitations antérieures au premier rapport définitif du comité des finances montrent, cependant, combien la majorité voyait avec regret s'accomplir une mesure, dont elle pressentait l'inconséquence et les dangers. Les discussions qui suivirent le rapport du 13 septembre 1790 confirmeront pleinement cette impression.

L'abbé Charrier, que nous avons vu attaquer vivement l'impôt des aides, défendit, au contraire, avec ardeur le monopole des tabacs. « Une compagnie intelligente et « fidèle, dit-il, se livre avec succès à tous les détails d'une « administration parfaitement montée pour le faire valoir : « pourquoi nous priverions-nous de cet avantage ? » (Discours de l'abbé Charrier. Séance du 13 novembre 1790.)

L'abbé Maury s'efforça de démontrer qu'un tiers à peine de Français consommait du tabac, et qu'il serait injuste de faire payer aux 16 millions d'habitants, qui ne fument ni ne prisent, l'impôt dont ils sont aujourd'hui affranchis. « Je demande en vertu de quel droit vous feriez « payer à seize millions d'hommes l'impôt d'une jouis- « sance qu'ils n'ont pas, et même qu'ils détestent ? Vous « sauront-ils gré d'avoir soulagé les priseurs de tabac à « leurs dépens ? Ces priseurs de tabac méritent-ils votre « pitié ? méritent-ils que vous fassiez expier leurs fantai-

« sies à leurs concitoyens? Non, Messieurs; au lieu de « diminuer l'impôt sur le tabac, il serait à désirer qu'on « pût l'augmenter, et, si je ne craignais d'exciter la contre- « bande par l'appât du gain, je ne balancerais pas à vous « proposer le doublement du tarif. » (Opinion de l'abbé Maury, 15 novembre 1790.)

L'assemblée très ébranlée par ces arguments, malgré la voix de quelques orateurs partisans du projet de Rœderer, vota l'ajournement de la discussion, jusqu'à ce que le comité eût trouvé le moyen de porter le produit général des impositions au niveau des dépenses nécessaires. Barnave fut l'instigateur de cette solution dilatoire.

Ainsi, pour la troisième fois, l'assemblée renvoyait à son comité des finances l'étude nouvelle de la question. (Séance du 16 novembre 1790.)

Lorsque la discussion fut reprise en 1791, les opinions ne parurent pas moins divisées. Rœderer, au nom du comité des finances, maintint à peu près intactes ses précédentes propositions : liberté de la culture, de la fabrication et de la vente à l'intérieur, moyennant le payement de taxes au profit du Trésor; droits considérables sur le tabac en feuilles venant de l'étranger et prohibition du tabac fabriqué; établissement d'une régie nationale conservant le monopole de l'importation des tabacs étrangers. Il insistait plus que jamais sur le droit « inaliénable qu'a « chaque propriétaire de cultiver ses terres comme il « l'entend, » en vertu de la Déclaration des droits de l'homme.

Cependant Mirabeau intervint : à ses yeux le projet du comité manque de logique. Du moment qu'on établit une taxe sur la fabrication du tabac, la liberté de la culture ne saurait coexister, et, si la culture doit continuer à être prohibée, autant vaut maintenir le monopole dont les

avantages sont incontestables. « L'effet inévitable de cette « liberté, dit-il, sera que chacun pourra, soit qu'il le cultive, « soit qu'il l'achète, avoir chez soi du tabac en feuilles. Or, « je voudrais que l'on m'apprît l'intérêt qu'auront les fa- « bricants et les détaillants privilégiés à se soumettre à « une taxe que tout le monde pourra si facilement éluder ? « Vingt manufactures de 200 ouvriers suffiront pour pré- « parer tout le tabac nécessaire au royaume : ces manu- « factures pourront-elles surveiller toutes les fabrications « clandestines ? Fera-t-on des visites chez le cultivateur « et chez le marchand ? Mais à peine pouvait-on empêcher « une partie de la fraude, lorsque le tabac était prohibé, « lorsqu'il ne s'agissait que de garder les frontières en un « seul point ! Comment donc pourra-t-on s'y opposer, « quand toutes les parties du royaume, toutes les villes, « tous les champs, toutes les maisons seront autant de « frontières, quand, au lieu de n'avoir à repousser « qu'une très petite classe de citoyens, on aura le peuple « tout entier, et le peuple cultivateur, à surveiller ? » En terminant, Mirabeau ajoutait : « Quel impôt plus doux pou- « vez-vous préférer ? Cet impôt est libre, il ne porte que « sur une très petite classe de citoyens qui consentent à « s'y soumettre. Il ne tient pas à une denrée de première « nécessité. L'enfance en est exceptée : très peu de femmes « y sont soumises. Cherchez donc d'autres impositions qui « soient aussi douces, aussi équitables !... Mais, dit-on, si « cet impôt pouvait être supprimé sans remplacement ? « Vous ne voyez donc pas que nous avons besoin de ce rem- « placement !... » (Discours de Mirabeau l'aîné. Séance du 29 janvier 1791.)

Mirabeau touchait ici du doigt le point délicat et essentiel du débat : pour combler le vide causé par la suppression de l'impôt sur le tabac, il fallait un remplacement.

« Or, on ne vous propose pas de remplacement », bien que les ajournements prononcés jusqu'ici n'aient eu d'autre but que de « charger le comité de trouver le moyen de « remplacement de cet impôt, moyen qu'on voulait con- « naître avant de porter une décision ».

En regard de plus de 30 millions de perceptions effectives, si effectives même qu'en 1790, au milieu des troubles qui suspendirent tous les autres revenus, ces 30 millions rentrèrent encore, en grande partie, au Trésor, le comité ne proposait que la prévision très hypothétique de 6 ou 8 millions de recettes. « Que le comité déclare », ajoutait Mirabeau dans un supplément à son discours, « que la « situation de nos finances nous permet de nous passer « de ces 30 millions, provenant de la consommation des « tabacs, qu'il déclare surtout que tous les autres impôts « seront plus équitables, et toute polémique entre nous « cessera ». (Développements de l'opinion de Mirabeau l'aîné, 4 février 1791.)

Ces sages avis, émanant du membre le plus influent de l'assemblée, n'aboutirent qu'à faire ajourner, pour la quatrième fois, la solution.

Mais l'ajournement ne dura que quinze jours. A la reprise des débats (12 février 1791), Rœderer lut un nouveau rapport, le quatrième qu'il rédigeait sur le même sujet :

« Un grand nombre de personnes, dit-il, pensent qu'il « serait fort désirable de continuer à retirer de la consom- « mation du tabac un revenu de 32 millions pour le Trésor « public : le comité partage cette opinion. Ce n'est pas qu'il « ne trouve une grande injustice à grever d'une charge iné- « gale les citoyens qui consomment du tabac et ceux qui « n'en consomment pas ; à soumettre les premiers à une « sorte de peine pécuniaire, comme si la société avait le

« droit de défendre ou de gêner telles jouissances, plutôt « que d'autres, quand elles sont toutes licites de leur na- « ture ; à mettre au-dessus de la portée du pauvre le seul « plaisir que la modicité de ses ressources lui permette ; « à lui faire acquitter, sous un vain déguisement, une « capitation égale à celle du riche, pour qui le tabac n'est « pas même compté entre ses innombrables jouissances ; « enfin à inviter le misérable à la contrebande par l'appât du « gain, et ensuite à lui infliger des peines pour les dé- « lits qui sont l'ouvrage de la loi même, et dont la richesse « est préservée comme de mille autres malheurs. »

« D'un autre côté, le comité reconnaît à cette contribu- « tion des avantages qui, comme l'a dit M. Mirabeau, la « rendent un des meilleurs des mauvais impôts. Elle s'ac- « quitte insensiblement, jour par jour, heure par heure ; « elle n'est exorbitante pour personne, elle est le prix d'une « sensation de plaisir qui se réitère sans cesse. »

« Elle n'a pas, comme la gabelle, ou tout autre impôt « sur des consommations de première nécessité, le double « inconvénient de renchérir la main-d'œuvre et de grever « les familles en raison du nombre des enfants qui en font « partie : elle n'a pas, comme les droits d'enregistrement, « le défaut d'attaquer les capitaux. Il est impossible de « trouver un impôt plus doux. » (Séance du 12 février 1791.)

Malgré les arguments favorables à l'impôt sur le tabac que contenait ce passage, Rœderer terminait en déclarant que la prohibition de la culture était inconciliable avec le principe constitutionnel attribuant à chaque propriétaire le droit de disposer librement de son bien, que, d'un autre côté, l'impôt, avec la liberté de la culture, ne produirait qu'un revenu insignifiant par suite des fraudes considérables que le fisc serait impuissant à réprimer. En

un mot, il aboutissait, encore une fois, à ses précédentes conclusions : suppression du monopole, et liberté de la culture, de la fabrication et de la vente. De guerre lasse, l'assemblée vota enfin les propositions de son comité. (Loi des 20-27 mars 1791.) (1).

Le seul résultat des quatre précédentes discussions consista dans l'abandon de l'impôt projeté sur les fabricants de tabac, dont Mirabeau avait démontré l'incompatibilité avec la liberté de la culture. On renonça de même (non sans l'avoir d'abord voté, puis effacé) à l'établissement d'une régie attribuant à l'État le monopole des tabacs étrangers. En un mot, pour alléger le projet et le faire passer plus aisément, on sacrifia sans scrupule les soi-disant bénéfices fiscaux dont le rapporteur avait fait jusque-là briller l'apparence aux yeux de l'assemblée. La loi des 20-27 mars 1791 devint franchement improductive : les droits de douane sur les feuilles de tabac furent seuls conservés ; le tabac étranger fabriqué était prohibé ; celui en feuilles, soumis à une taxe de 25 livres par quintal, réduite aux trois quarts pour les importations par navires français (50 francs et 37 fr. 50 par 100 kilogrames). La culture indigène, la fabrication, et la vente à l'intérieur se trouvèrent absolument libres, sans impôt ni concurrence. (Loi des 20-27 mars 1791, art. 1, 2, 3, 4.)

Pendant tout le cours de la Révolution, cette liberté absolue subsista : le taux des droits de douane sur les tabacs étrangers à l'importation varia seul en 1792, en l'an V et en l'an VII (2).

1. Art. 1. A compter de la promulgation du présent décret, il sera libre à toute personne de cultiver, fabriquer et débiter du tabac dans le royaume. (Loi des 20-27 mars 1791.)

2. Voici le relevé des tarifs de douanes successivement édictés sous la

L'impôt sur le tabac n'étant plus alimenté que par des droits de douane à l'importation des feuilles étrangères cessa, à partir de 1791, de rendre un revenu appréciable. Sans qu'il soit possible de préciser le chiffre minime de son produit, qui se trouve confondu avec celui des autres marchandises tarifées, on voit les orateurs financiers, au sein des assemblées successives, déplorer l'anéantissement à peu près complet d'une source de recettes autrefois si fructueuses. Dès 1792, le rapporteur du comité du commerce, Destrem, constate l'existence d'une contrebande considérable qui prive le Trésor, même de la maigre ressource qu'il attendait des droits de douane sur le tabac. (Séance du 30 juin 1792.)

D'après les données contenues dans le rapport de la commission d'enquête de 1835, les droits d'importation sur le tabac rendirent en l'an V, à peine 1.500.000 ou 1.800.000 francs. (Rapport au nom de la commission chargée de procéder à une enquête sur les tabacs, par M. Vi-

Révolution. Les chiffres officiels exprimés en livres poids dans le texte des lois sont convertis en kilogrammes.

| | Tabac étranger fabriqué | Feuilles de tabac | Feuilles importées directement par navires français | |
|---|---|---|---|---|
| | — | — | — | |
| | | fr. | fr. | |
| Loi des 1er et 4 mars-24 avril 1791. Les 100 k. | Prohibé. | 50 | 37,50 | |
| Loi des 5-7 septembre 1792. Les 100 k. . . . | 30 et 50 fr. | 25 | 20 » | |
| Loi du 22 germinal an V (11 avril 1797). Les 100 k. | Prohibé. | 50 | 37,50 | Retour au tarif de 1791. |
| Loi du 22 brumaire an VII (12 nov. 1798). Les 100 k. | Prohibé. | 60 | 40 » | |
| Loi du 6 prairial an VII (25 mai 1799). Les 100 k. | Prohibé. | 66 | 44 » | Un décime en sus. |

vien, député, 8 juin 1833.) 1.500.000 à 1.800.000 francs, c'est ce que donnait, un siècle auparavant, en 1697, la ferme des tabacs à ses débuts.

Le rapporteur Vivien constate, en outre, que la mauvaise qualité des matières mises en vente et l'exagération des prix, malgré l'abaissement de la qualité, suscitèrent des plaintes universelles. Les orateurs du conseil des Cinq-Cents signalaient dans le même ordre d'idées « les mélan- « ges impurs offerts au public par la cupidité et l'igno- « rance. » Ils rappelaient que la grande réputation dont jouissaient autrefois les tabacs français à l'étranger avait disparu avec la régie. (Rapport de Villers au conseil des Cinq-Cents, 21 brumaire an VI.)

## § 3. — RÉTABLISSEMENT DU MONOPOLE DES TABACS

I. Impôt à la fabrication des tabacs rétabli par le Directoire. — Projets successifs. — Imperfection et improductivité des lois adoptées. — II. Lois du Consulat. — Progrès de l'impôt sur la fabrication. — Rétablissement du monopole en 1810. — Conciliation du monopole avec la culture indigène. — Produits croissants du monopole.

### I

Le Directoire, en présence des constantes nécessités financières qui l'assiégeaient, tourna plusieurs fois les yeux vers le monopole des tabacs, mais sans oser aborder franchement la question ; chaque orateur rejetait, au contraire, loin de lui « le noir projet de rétablir le monopole « du fisc ».

Diverses propositions, toutefois, tendirent indirectement vers ce but. En l'an V, on n'osa d'abord parler que des droits

de douane : une commission spéciale des Cinq-Cents demanda de porter le droit d'entrée sur les tabacs en feuilles de 25 francs à 120 francs. Le conseil adopta ce tarif de 120 francs les 100 kilos. (Séance du 24 brumaire an V.) Mais les Anciens ajournèrent, puis rejetèrent la résolution des Cinq-Cents. (Séance du 10 frimaire an V.) Une transaction fixa le tarif à 50 francs les 100 kilos. (Loi du 22 germinal an V.)

Le déficit s'aggravant toujours, malgré les faillites sur les rentes et les pensions et le papier-monnaie, Ramel, alors ministre des finances, dont le secret penchant en faveur du monopole des tabacs se révèle dans les mémoires qu'il a publiés postérieurement, fit introduire dans la loi des recettes un article stipulant, d'une manière générale, que les droits sur le tabac seraient augmentés de manière à produire 10 millions. (Art. 94 de la loi du 9 vendémiaire an VI, 30 septembre 1797.) Il forçait par là les conseils à prendre l'engagement officiel de tirer des tabacs, par un procédé quelconque, 10 millions de revenus.

Pour mettre ce vote à exécution, la commission des finances du conseil des Cinq-Cents proposa par l'organe de Villers, rapporteur, de reconstituer les manufactures nationales en concurrence avec l'industrie privée. (Conseil des Cinq-Cents, 21 brumaire an VI.) Villers proclamait bien haut le principe de la liberté, affirmait que ce principe continuerait à être respecté. « Mais, disait-il, la liberté « ne procure ni argent au budget, ni bénéfice au consommateur : depuis que la vente du tabac est libre, malgré la concurrence qui devait en résulter, son prix de détail est « presque le même qu'à l'époque du privilège exclusif. » Rapport du 21 brumaire an VI, 11 novembre 1797. Conseil des Cinq-Cents.)

Dès lors, le rétablissement d'une vente nationale en

concurrence avec les fabriques particulières lui paraissait avantageuse pour tout le monde. Un impôt de 40 francs par arpent devait, en outre, frapper les terres cultivées en tabac. Le conseil des Cinq-Cents repoussa sans merci cette combinaison boiteuse. « On a vu des gouvernements despotiques, « dit Tallien, affermer et vendre des privilèges exclusifs, « mais on n'a jamais vu de gouvernements assez étrangers « aux principes de l'administration pour se faire fabri- « cants ou manufacturiers dans aucun genre, se mettre « en rivalité avec leurs propres concitoyens et détruire leur « industrie avec les fonds du Trésor public. » (Opinion de Tallien. Conseil des Cinq-Cents, 25 frimaire an VI.)

La résolution fut donc rejetée (15 décembre 1797), et Tallien, à la suite de son discours, se trouva chargé de présenter un autre système d'exécution de la loi du 9 vendémiaire, qui prescrivait de tirer 10 millions de l'impôt des tabacs.

Le rapport de Tallien (23 pluviôse an VI, 11 février 1798) s'attacha beaucoup plus à critiquer les idées de ses prédécesseurs qu'à découvrir un plan nouveau. Cependant, en fin de compte, il s'arrêta à l'idée d'asseoir un droit modéré sur la fabrication intérieure. Ce droit ne devait pas dépasser 8 sous par livre de tabac fabriqué ; le tabac à usage de la pipe était déchargé de moitié « comme intéres- « sant plus particulièrement les consommateurs les moins « aisés ». Ce projet, que le conseil des Cinq-Cents laissa passer, n'eut aucun succès devant les Anciens. Le rapporteur de la commission Laussat (21 germinal an VI), mit en lumière toutes les imperfections de détail qu'il renfermait, et finit par déclarer que : « s'il est écrit qu'il faille rouvrir « cette source de revenus public sur le tabac, il n'y a de « bon à admettre que le monopole national ; ses avantages « du moins sont saillants et incontestables. »

D'autres membres, sans partager cette préférence pour le monopole, n'en repoussèrent pas moins comme inquisitoriale et tyrannique toute tentative d'impôt sur la fabrication, et admirent, à la rigueur seulement, la possibilité d'une patente spéciale. Bref, le conseil des Anciens rejeta le projet, le 2 floréal an VI.

Cependant il devenait nécessaire d'aboutir, pour remplir le vœu théorique de la loi du 9 vendémiaire an VI. Le conseil des Cinq-Cents reprit la question, et son nouveau rapporteur, Bailleul, reproduisant à peu près la proposition de Tallien, s'attacha à la dégager des dispositions subsidiaires qui venaient spécialement de provoquer des objections. Grâce à ces corrections, le projet d'impôt sur la fabrication intérieure parvint à passer, sain et sauf, devant les deux conseils successivement, et devint la loi du 22 brumaire an VII.

Cette longue série de discussions, prolongées depuis plusieurs années devant les assemblées du Directoire, amena donc enfin, non pas encore le rétablissement du monopole, — il ne devait revivre que dix ans plus tard, — mais la création d'un droit de fabrication sur les tabacs fabriqués en France, lequel ajouté aux droits d'importation tendait au moins à augmenter, dans une certaine mesure, les revenus du Trésor.

La perception de ce droit de fabrication fut très imparfaitement organisée à ses débuts par la loi du 22 brumaire an VII (12 novembre 1798) (1). Les administrations muni-

1. Loi du 12 novembre 1798 portant établissement d'une taxe sur le tabac :

Art. 5. La culture, le commerce et la fabrication du tabac sont libres.

Art. 6. Les administrations municipales estimeront la quantité de tabac que fabrique par an chaque fabricant. Elles détermineront leur estimation, d'après les différents renseignements qu'elles pourront avoir selon

cipales déterminèrent seules les quantités de tabac passibles de l'impôt dans chaque usine; elles n'eurent pour faire cette évaluation d'autre guide que « les différents ren- « seignements qu'elles pourront recueillir suivant les loca- « lités... » (Art. 6 de la loi du 22 brumaire an VII.) Ce système primitif témoignait, une fois de plus, combien les inventions spontanées de la Révolution, qu'aucune élaboration de l'ancien régime n'avait précédées, demeuraient arriérées et inefficaces.

La perception du droit de fabrication, créée en l'an VII, ne produisit, en effet, presque rien. « L'insuffisance des « dispositions de la loi du 22 brumaire an VII », dit plus tard l'orateur du Tribunat en proposant sa réforme, « était « remarquable. Aussi le produit de la taxe a-t-il été tou- « jours nul pour le Trésor public ; on comptait sur 10 mil- « lions lorsqu'on publia la loi; le compte du ministre des « finances nous apprend qu'on n'a obtenu, en l'an IX, qu'une « somme de 1.129.708 fr. 25. Elle n'a produit qu'un renché- « rissement au détriment des consommateurs. » (Discours de Bosc, orateur du Tribunat. Corps législatif, 29 floréal, an X.)

Ramel confirme ces chiffres dans ses mémoires. D'après ses comptes officiels, la taxe de fabrication édictée le 22 brumaire an VII a donné, comme produit net, en l'au VII, 2.100.000 fr., en l'an VIII, 1.300.000 fr. Les recettes diminuaient d'année en année, et en l'an IX elles tombent à 1.129.000 francs.

les localités, et, principalement, d'après les procédés, le nombre et l'espèce des machines employées à la fabrication.

Art. 7. Chaque fabricant, d'après cette estimation, payera sa taxe spéciale par trimestre.

## II

Cependant, une fois le principe de l'impôt à la fabrication des tabacs posé par le Directoire, son exécution se perfectionna entre les mains des gouvernements suivants, jusqu'à ce que, par la force des choses, le monopole le remplaçât. En l'an X, une loi nouvelle unifia le tarif à 0,40 par kilogramme pour toute espèce de tabac fabriqué (au lieu de 0,20 pour le tabac à fumer et 0,40 pour le tabac en poudre); elle autorisa les préposés de la Régie à pénétrer dans les usines et à y exercer leur surveillance concuremment avec les autorités municipales. (Loi du 29 floréal an X, 19 mai 1802.) Ces préposés appartenaient encore à la régie de l'enregistrement.

Bientôt, la régie des droits réunis est instituée. Avec elle, l'impôt sur le tabac va prendre une allure fiscale plus ferme. Déjà, il n'est plus question de l'intervention des municipalités dans l'établissement des décomptes des droits : les fabricants doivent tenir un registre destiné à l'inscription immédiate de toutes les quantités de feuilles qu'ils reçoivent, au fur et à mesure de leur arrivée, et à celle de tous les tabacs fabriqués qu'ils expédient; ce registre, représenté à toute réquisition des employés et constamment à jour, sous peine d'amende, sert de base à la perception. (Loi des 5-15 ventôse an XII, 25 février-6 mars 1804.) (1).

1. Loi des 25 février-6 mars 1804. Titre V, chapitre I. — Des tabacs.
Art. 34. — Les fabriques de tabac, les maisons dans lesquelles elles seront établies seront soumises à la visite et à la surveillance des préposés de la Régie des droits réunis.

Art. 35. — Tout fabricant sera, en conséquence, tenu de faire au bureau de la Régie le plus voisin, et avant le déchargement des voitures, la dé-

En 1806, le tarif est porté de 0,40 à 0,80 par kilogramme et basé sur le poids des feuilles employées à la fabrication, plus 0,20 par kilogramme sur la vente des produits fabriqués. En outre, tous les tabacs doivent être revêtus des marques et vignettes de la Régie. (Loi du 24 avril 1806.)

Il est curieux de voir l'analogie de cette organisation avec celle des petits impôts créés après les événements de 1870-1871, sur la bougie, la chicorée, le papier, le savon, etc. De part et d'autre, les fabricants déclarent eux-mêmes leurs opérations et les inscrivent, de leur propre main, sur un registre constamment vérifiable, servant d'élément de perception. Les employés visitent les fabriques à des intervalles périodiques, et les produits terminés (bougie et chicorée) ne peuvent être vendus que sous la garantie d'une vignette officielle.

Ces excellentes mesures émanaient, en 1806, d'une administration déjà fortement constituée ; elles amenèrent une augmentation considérable dans les produits de l'impôt sur le tabac.

Nous avons vu qu'après la destruction du monopole, en 1791, le Trésor ne retirait plus que 1.500.000 à 1.800.000 livres de la source de revenus qui rendait précédemment plus de 30 millions, et qu'à la suite de la loi de l'an VII, la taxe créée par le Directoire sur la fabrication intérieure donna d'abord 2 millions, puis 1.300.000 francs et 1.100.000 francs, par suite d'une décadence annuelle. Une fois la loi du 29 floréal an X rendue par le Consulat, les recettes suivent

claration des quantités de tabacs en feuilles, soit indigènes, soit exotiques, qui seront destinées pour sa fabrique.

Art. 36. — Il sera également tenu d'avoir un registre coté et paraphé par le juge de paix, tant des tabacs en feuilles, indigènes ou exotiques, qu'il aura fait entrer dans sa fabrique, que des tabacs fabriqués qu'il en aura fait sortir.

Art. 37. — Les employés de la régie des droits réunis pourront en prendre communication toutes les fois qu'ils le jugeront convenable.

une marche toute différente. Les comptes généraux annuels des finances fournissent à cet égard les données officielles suivantes :

| | | |
|---|---|---|
| An X. | Droits sur les tabacs fabriqués perçus par la régie de l'enregistrement . . . . . . . . . | 1.127.137 fr. |
| An XI. | Droits sur les tabacs fabriqués perçus par la régie de l'enregistrement . . . . . . . . . | 1.937.792 » |
| An XII. | Droits sur les tabacs fabriqués perçus par la régie de l'enregistrement. . . . . . . . . . | 3.740.713 » |
| An XIII. | Droits sur les tabacs fabriqués et licences, perçus par la régie des droits réunis. . . . . . | 8.362.903 » |
| An XIV et 1806 (exercice de quinze mois). | Droits sur les tabacs fabriqués et licences, perçus par la régie des droits réunis . . . . . . | 14.396.000 » |
| 1807. | Droits sur les tabacs fabriqués et licences, perçus par la régie des droits réunis . . . . . . . . . . | 13.353.495 » |
| 1808. | Droits sur les tabacs fabriqués et licences, perçus par la régie des droits réunis . . . . . . . . . . | 14.663.869 » |
| 1809. | Droits sur les tabacs fabriqués et licences, perçus par la régie des droits réunis . . . . . . . . . . | 18.177.424 » |
| 1810. | Droits sur les tabacs fabriqués et licences, perçus par la régie des droits réunis . . . . . . . . . . | 21.126.745 » |

En même temps, la douane percevait à l'importation :

| | | |
|---|---|---|
| En l'an XIV et 1806 (quinze mois) . . . . | | 9.862.000 fr. |
| En 1807 | — | 8.225.000 » |
| En 1808 | — | 4.701.000 » |
| En 1809 | — | 2.312.294 » |
| En 1810 | — | 4.327.883 » |

Ces deux chiffres, douanes et droits réunis additionnés, fournissent les totaux suivants de perception sur les tabacs antérieurement au rétablissement du monopole.

| | | |
|---|---|---|
| An XIV et 1806 (quinze mois dix jours). . | | 24.258.000 fr. |
| 1807 | — | 21.579.000 » |
| 1808 | — | 19.365.000 » |
| 1809 | — | 20.489.000 » |
| 1810 | — | 25.454.000 » |

L'Empire recouvrait, en plus, les produits du monopole des tabacs existant déjà dans les départements au delà des Alpes. (Comptes généraux annuels des finances. (1).

L'année 1810, qui produisit 21 millions de droits intérieurs, fut la dernière de la liberté et de l'impôt. Le gouvernement impérial ordonna à la fin de 1810, dit Gaudin dans ses Mémoires, « le rétablissement du privilège exclu-« sif de la fabrication et de la vente du tabac, qui avait été « constamment dans les mains du gouvernement jusqu'à « la Révolution. » (*Notice sur les finances.*)

Ainsi, après vingt années d'interruption, tous les autres systèmes ayant été essayés, on reconnut enfin, en 1810, la nécessité de réparer l'erreur de l'assemblée constituante, et de revenir aux procédés de l'ancien régime.

1. Nous donnons ici le détail de ces chiffres parce qu'ils ne se trouvent relevés dans aucun autre ouvrage.

Une commission spéciale, chargée d'abord par l'empereur d'étudier la question, puis le conseil d'État, émirent un avis favorable au rétablissement du monopole et déterminèrent, en même temps, les moyens de concilier son application avec le maintien et le développement de la culture indigène.

L'assemblée constituante, on s'en souvient, s'était obstinée à considérer le privilège exclusif de l'État comme incompatible avec la culture du tabac à l'intérieur. Il semblait que le mot monopole emportât nécessairement avec lui le corollaire de la prohibition absolue de la culture indigène. C'était un héritage des fausses idées que la ferme avait propagées. Avec plus de perspicacité, l'assemblée constituante aurait découvert le moyen d'introduire la culture en France, sans proclamer la liberté absolue de la fabrication et de la vente.

C'est ce que fit la commission de 1810. Ce moyen consistait, purement et simplement, à faire acheter par le monopole tous les produits de la culture indigène. La Régie dut faire entrer 14/15es de feuilles indigènes dans ses fabrications. L'économie du décret du 29 décembre 1810 (1), qui sortit des délibérations de cette commission et fonda le système actuel du monopole des tabacs, se résume ainsi :

Le ministre des finances détermine, chaque année, le nombre d'hectares dont l'ensemencement en tabac lui semble nécessaire ; les cultivateurs autorisés travaillent et récoltent, sous la surveillance des employés, et livrent la totalité de leurs produits à la Régie en présence d'une

1. C'est par un simple décret, et non par une loi, que Napoléon rétablit le monopole le 29 décembre 1810. Peu de matières cependant nécessitaient plus impérieusement que celle-ci l'intervention de la représentation du pays.

commission d'expertise et à des prix déterminés d'avance par catégories de qualités. (Décret du 29 décembre 1810.)

Ainsi se trouvait réalisée l'association entre le monopole et la culture indigène. Cette réforme, que ni l'ancien régime, ni la Révolution n'avaient comprise, fut longue à pénétrer dans les esprits, comme toutes celles qui avaient été manquées en 1789. Pendant toute la première moitié de ce siècle, au moins, les attaques que les assemblées législatives entendirent périodiquement s'élever contre le monopole des tabacs se référaient toujours à la question de la culture.

En 1819, lors de la proposition de renouvellement du privilège de l'État, la commission nommée par la Chambre se prononça ouvertement pour le retour au régime de la liberté. En 1829, le rapporteur de la commission législative exposa, de même, qu'il lui semblait, à tous les points de vue, préférable de revenir à l'ancien système d'impôt à la fabrication : l'égalité des droits consacrés par la Charte se trouvait, selon lui, violée, parce que toutes les parties du territoire français ne pouvaient librement cultiver le tabac. Il est vrai qu'alors 8 départements seulement possédaient cette faculté qui demeurait encore prohibée dans 78. La commission estimait qu'il valait mieux renoncer au monopole que de consacrer une telle atteinte au principe déclarant les propriétés inviolables. (Rapport de M. de Cambon au nom de la commission de la Chambre des députés, 9 mars 1829.) Rœderer n'émettait pas d'autres arguments à l'assemblée constituante. Mais les Chambres de la Restauration ne suivirent pas leurs commissions dans cette voie de destruction, et, ni en 1819, ni en 1829, le monopole ne fut déraciné comme il l'avait été en 1791. Cependant, il

n'obtint son renouvellement qu'avec peine et pour une courte durée.

En 1835, la culture demeurait toujours interdite dans 78 départements. La loi du 18 février 1835 n'accorda la prolongation du monopole que sous la condition d'une enquête législative, enquête dont le rapport, rédigé par M. Vivien, a été cité dans le cours de cet historique.

En 1840, le ministre des finances justifiait encore son nouveau projet de renouvellement du monopole en s'appuyant sur l'impossibilité de trouver un autre système : « Les restrictions consacrées par le privilège, dit-il, ont été « l'objet d'attaques nombreuses et d'autant plus vives que « la qualification de monopole, donnée au régime suivi, « aurait suffi pour autoriser à douter qu'il pût se concilier « avec l'intérêt public. » (Exposé du ministre des finances, 8 février 1840.)

Mais déjà se manifeste un résultat destiné à faire taire les critiques, ou du moins à les tenir en respect ; l'augmentation constante des produits rattache d'une manière indissoluble le monopole au budget. Le tabac, en 1816, donnait un revenu net de 33 millions ; en 1823, il donne 41.500.000 francs ; en 1828, 46.300.000 francs ; en 1834, 50.800.000 francs ; enfin, en 1839, 64.500.000 francs. D'ailleurs la commission d'enquête de 1835 s'est prononcée en faveur du maintien du privilège exclusif de l'État.

Le monopole des tabacs s'affermit donc par sa propre force, et peu à peu devient inexpugnable.

En outre, une satisfaction plus large est donnée, chaque jour, aux territoires qui réclament le privilège de la culture, et, de ce côté, les plus dangereuses critiques s'affaiblissent.

« Nous sommes loin », disait le rapporteur d'un des der-

niers projets de renouvellement, « du temps où le mono-
« pole était accusé d'entraver l'industrie agricole, de nuire
« à ses développements, de gêner l'agriculture et le com-
« merce, de porter par conséquent atteinte au principe
« sacré de la propriété ou de blesser, avec la Charte, les
« principes mêmes du pacte social ». (Rapport par M. de Lamberterie au nom de la commission chargée d'examiner le projet de loi ayant pour objet de proroger le monopole des tabacs jusqu'au 1er janvier 1883. Assemblée nationale, 2 décembre 1872.)

La dernière enquête parlementaire sur le monopole des tabacs, en 1875, a constaté que, malgré la perte de l'Alsace-Lorraine, 21 départements possédaient maintenant l'autorisation de cultiver le tabac; que 310.000 planteurs s'adonnaient à ce genre de culture, que 96.000 hectares y étaient consacrés, enfin que les quantités de tabacs demandées annuellement à la production indigène atteignaient presque 20 millions de kilogrammes.

Par-dessus toutes choses, les tabacs continuent à fournir aux budgets un revenu sans cesse croissant, qui s'élève à plus de 362 millions de francs, produit brut de 1882. Si l'assemblée constituante avait pu prévoir ce magnifique avenir du monopole, sans doute elle aurait hésité, plus encore qu'elle ne l'a fait, à détruire l'organisation établie par l'ancien régime, et elle se serait refusée à lui substituer le régime stérile de la liberté de la culture, de la fabrication et de la vente.

---

# CHAPITRE XV

## DROITS D'ENREGISTREMENT

### § 1. ANCIENS DROITS DE CONTRÔLE, INSINUATION ET CENTIÈME DENIER.

I. Perfection des anciens règlements de la ferme. — Leur analogie avec les règlements actuels. Exemples divers. — II. Organisation intérieure des services : conformité avec l'organisation actuelle.

I

Après avoir passé en revue les principaux impôts indirects supprimés par l'assemblée constituante (impôt sur le sel, droits d'entrée, droits sur les boissons, monopole des tabacs), nous abordons la catégorie moins nombreuse des impôts indirects que l'assemblée constituante a respectés, et dont l'existence s'est poursuivie sans interruption, jusqu'à nos jours, depuis leur création : droits d'enregistrement, de timbre et de douanes.

L'enregistrement avait acquis autrefois dans les mains de la ferme générale un degré de maturité, dont la preuve étonnera, sans doute, ceux qui considèrent encore la loi de 1790 comme la première origine de cet impôt.

Les droits d'enregistrement se nommaient, avant la Révolution, droits de contrôle, d'insinuation et de centième denier. Ces dénominations, bien qu'archaïques, représen-

tent exactement les différentes divisions de l'impôt moderne.

L'*Encyclopédie méthodique* définit le *contrôle* « une formalité qui consiste dans l'enregistrement qui est fait des « actes et contrats, par extrait, sur un registre public, et « dans la relation ou certificat qui en est apposé sur l'acte ». On pourrait appliquer, sans presque y changer un mot, cette définition à l'enregistrement actuel. Le contrôle se divisait, en outre, en contrôle des actes des notaires, des huissiers et des actes sous seing privé, de la même manière qu'aujourd'hui.

L'*insinuation* était le « nom d'une formalité qui se donne « aux actes dont le public est intéressé à connaître les dis- « positions. Elle consiste dans l'enregistrement qui en est « fait, soit en entier, soit par extrait, sur un registre tenu « par un officier assermenté, lequel doit en donner com- « munication à tous ceux qui le requièrent. » (*Encyclopédie méthodique.*) Parmi les actes soumis à l'insinuation figuraient spécialement les donations entre vifs. Aujourd'hui la *transcription* remplace l'insinuation : seulement elle n'est plus limitée aux donations entre vifs, et s'étend à toutes les mutations de biens immobiliers.

Enfin, *le centième denier* était perçu sur les mutations de biens immeubles entre vifs ou par décès. Cet impôt existe encore, mais son tarif dépasse notablement l'ancien : au lieu de un centième, ou 1 0/0, il s'élève jusqu'à près de 7 0/0 pour les ventes d'immeubles. En outre, il s'étend aux objets mobiliers.

Le contrôle, l'insinuation et le centième denier comprenaient, comme on le voit, dans leurs cadres, sauf quelques différences, l'ensemble des matières résumées depuis sous le nom d'impôt de l'enregistrement.

« Les droits d'enregistrement tels qu'ils existent aujour-

« d'hui, dit le Répertoire de Dalloz, embrassent les trois « branches principales entre lesquelles l'impôt se partageait « autrefois, et qui étaient connues sous le nom de contrôle, « insinuation et centième denier. » (*Répertoire de législation et de jurisprudence.*)

L'importance acquise par ces droits sous l'ancien régime se révèle d'abord par le nombre des ouvrages affectés au recueil des minutieuses et savantes prescriptions des règlements de la ferme. Voici les titres des principaux traités qui ont approfondi le sujet avant la Révolution :

Dictionnaire raisonné des domaines et droits domaniaux, (1) en 4 volumes in-4°, par Bosquet ;

Recueil d'édits et règlements concernant l'administration du contrôle des actes, en 6 volumes in-4° ;

Recueil d'édits et règlements concernant le contrôle des exploits, in-12 ;

Recueil d'édits et règlements concernant les domaines, en 10 vol. in-4°;

Commentaires sur le tarif du contrôle des actes et l'insinuation, par de Contramont. Un autre commentaire sur le tarif du contrôle des actes, par Basin. Un traité des domaines, par Berthelot. Instructions sur diverses questions relatives au droit de contrôle, d'insinuation et de centième denier, par Dupin, etc. ;

Sans compter d'autres manuels, et sans parler des dictionnaires de jurisprudence et de l'*Encyclopédie méthodique* (2). La bibliothèque d'un commis des fermes attaché au service des domaines égalait donc à peu près en importance celle d'un employé actuel de l'enregistrement.

1. On donnait le nom générique de domaines ou droits domaniaux aux taxes de contrôle, insinuation et centième denier.

2. « La seule partie des domaines compose un recueil de 60 volumes « in-4°. » (Le Trosne, *De l'administration provinciale*, 1788.)

« L'intelligence des règlements, dit un ouvrage du temps, « est restée, pour ainsi dire, concentrée dans les bureaux du « contrôle et a acquis aux employés un ascendant qui leur « assure toujours l'avantage sur les redevables. On paye « aveuglément sur la parole de ces initiés, qui, livrés, dès la « première adolescence, à l'étude des lois fiscales dont ils « font ensuite leur occupation unique et habituelle, et « exercés par un long apprentissage à leur application, par- « viennent aisément, sinon à convaincre les contribuables, « du moins à les mettre hors d'état de répondre à leurs « objections. » (*Instruction sur diverses questions relatives aux droits...*, par Dupin, avocat du Parlement et secrétaire de l'intendance du Languedoc, 1787.)

On se croirait introduit dans le bureau d'un receveur d'enregistrement moderne, d'où les profanes sortent presque toujours ahuris et mécontents. Il faut encore aujourd'hui vingt ans d'exercice pour faire « un bon contrôleur », comme disait la ferme autrefois. La perfection des règlements le veut ainsi. Une loi simple ne pourrait être qu'une loi primitive : elle ne s'adapterait ni aux usages multiples de la vie civile, ni à ceux plus compliqués encore du commerce. Surtout, elle demeurerait incapable de lutter contre les tentatives variées et mobiles de la dissimulation et de la fraude.

Le texte primitif de la législation de l'ancien régime s'était de plus enrichi successivement de circulaires interprétatives de l'administration (1), d'avis du conseil d'État du roi, d'arrêts des tribunaux confirmant ou repoussant les prétentions de la Régie, de tout ce bagage enfin qui, s'il ne procure

1. « Depuis près de soixante ans, dit Le Trosne, des milliers de travail- « leurs ont employé tous leurs soins et leur application à interpréter, à « étendre, à contourner de mille manières le tarif de 1722. » (*De l'administration provinciale.*)

pas la clarté au contribuable, assure du moins la précision du travail des employés, et donne la certitude qu'aucune solution n'est abandonnée à leur caprice.

La ferme veille sans cesse à la conservation, à la boni-
« fication des droits, à leur extension. On tient des regis-
« tres exacts de tous les actes qui se contrôlent ; une mul-
« titude d'agents les vérifient successivement ; l'omission la
« plus légère est immanquablement relevée, et l'usage est
« de forcer en recette les contrôleurs que l'on trouve ou
« que l'on croit trouver en défaut ». (Dupin, *Instruction sur diverses questions*, etc.)

C'est encore là le caractère de l'organisation actuelle.
« L'administration de l'enregistrement, dit un savant qui
« a compulsé patiemment les archives locales des bureaux
« des fermes, se trouvait constituée, sous l'ancien régime,
« d'une manière presque identique à celle suivant laquelle
« elle est organisée aujourd'hui. L'intérêt bien entendu
« des fermiers était de ne confier la gestion de leurs affai-
« res qu'à des employés assez intelligents et assez expéri-
« mentés pour éviter, avec un soin égal, non seulement les
« perceptions insuffisantes, mais aussi les perceptions exa-
« gérées, qui pouvaient amener des procès onéreux à la
« compagnie. » (D'Arbois de Jubainville, *Inventaire sommaire des archives départementales, Aube.*)

Pour donner une idée de l'état d'avancement des anciens règlements en matière d'enregistrement, sans entrer dans de longs et ardus développements, il suffit de raconter, à titre d'exemple, les incidents du procès suivant engagé par la ferme des droits de contrôle :

Les religieuses de Notre-Dame de Tournon ayant eu des difficultés avec Léon Nadal, maître-maçon, qui venait de construire une annexe à leur monastère, lui firent signifier

par exploit du 25 juin 1777 qu'il eût à désigner un expert pour procéder, avec celui desdites dames, à la vérification des ouvrages exécutés *en suite de leurs conventions verbales.*

Dans ce court exposé réside tout le corps de l'instance qui va s'ouvrir. L'exploit signifié à la requête des religieuses de Notre-Dame fut apporté au bureau du contrôle de Tournon pour être enregistré, les actes extrajudiciaires se trouvant alors, comme aujourd'hui, soumis à cette formalité. Le droit inscrit au tarif de 1722 s'élevait 8 sols à 6 deniers par exploit, plus 10 0/0, soit un total de 12 sols 9 deniers. La loi du 19 décembre 1790 maintint le tarif à 15 sous, et celle du 22 frimaire an VII le porta à 1 franc.

Ce fut régulièrement, dans le délai de quatre jours de sa date, — délai conservé par les lois subséquentes, — que l'exploit arriva dans les mains du receveur de Tournon. Pourquoi, cependant, celui-ci jugea-t-il nécessaire de dresser procès-verbal contre les religieuses de Notre-Dame ? Les personnes exercées dans l'art de l'enregistrement moderne le découvrent sans peine en relisant le texte de l'exposé cité plus haut. L'exploit portait ces mots : « *en suite de leurs conventions verbales* ». Or, d'après les dispositions du tarif de 1722, confirmées par l'arrêt du conseil du 30 janvier 1731, l'insertion d'obligations, quittances, cessions et conventions quelconques dans le corps des exploits, donnait ouverture aux droits de contrôle afférents à ces sortes d'actes ; et l'omission de leur mention entraînait une amende de 300 livres, tant contre les parties que contre les huissiers : mesure très juste et très habile, que les lois postérieures de 1790 et de l'an VII (1) n'ont pas manqué de

1. Loi du 22 frimaire an VII, article 11 : « Lorsque dans un acte quelconque, soit judiciaire, soit extrajudiciaire, il y a plusieurs dispositions indépendantes ou ne dérivant pas nécessairement les unes des autres, il est

reproduire. Dans le cas actuel, en effet, l'exploit signifié à Nadal s'était vu forcé de révéler l'existence du marché des travaux à exécuter. Les marchés supportaient alors un droit proportionnel, analogue au droit aujourd'hui en vigueur, fixé à 1/2 ou 1 0/0 des sommes exprimées, suivant une échelle décroissante. La loi de l'an VII unifia ce tarif à 1 0/0 (1).

Mais l'affaire se compliquait de ce fait que les dames de Tournon prétendaient que le marché était verbal, et que les termes de l'exploit « en suite de leurs conventions « verbales » exprimaient la situation véritable.

Sous l'ancien régime, comme aujourd'hui, les conventions verbales demeuraient exemptes des droits d'enregistrement, du moment qu'elles n'impliquaient pas transmission de propriété ou de jouissance de biens immeubles. Dans ce dernier cas seulement, elles devaient le droit d'insinuation et de centième denier, de même qu'elles doivent actuellement les droits de mutation. Or, il ne s'agissait pas d'un acte translatif de propriété, mais seulement d'un marché, que l'exploit affirmait avoir été passé *verbalement* entre Nadal et les religieuses. Rigoureusement donc, le receveur d'enregistrement paraissait mal fondé à réclamer un droit proportionnel, si le marché était vraiment verbal.

C'est ici que se révèle le génie fiscal de l'administration des droits domaniaux, continué d'âge en âge par celle de l'enregistrement. Le receveur de la ferme à Tournon, digne de figurer dans les cadres actuels, soutint « qu'il

dû pour chacune d'elles, et, suivant son espèce, un droit particulier. » Les articles 41 et 44 de la même loi interdisent, en outre, sous peine d'amende, la relation d'actes non enregistrés dans les actes publics, civils, judiciaires ou extrajudiciaires.

1. « Droit proportionnel. § III. Un franc pour 100 francs : les adjudi- « cations au rabais et marchés, pour constructions, réparations et entretien, etc. » (Loi du 22 frimaire an VII, art. 69.)

« n'était pas possible de se persuader que les religieuses
« eussent traité par convention verbale des ouvrages à
« faire à leur église et à leur monastère, si l'on considé-
« rait : 1° que les ouvrages étaient si considérables qu'elles
« avaient dû faire dresser un devis ; 2° qu'elles avaient
« chargé un sieur Périolat, inspecteur des travaux publics,
« de les diriger ; 3° qu'il était essentiel que les conventions
« avec Nadal fussent par écrit pour pouvoir établir, le cas
« échéant, que Nadal ne s'y était pas conformé, soit dans la
« forme de la construction, soit dans la qualité des maté-
« riaux, soit dans le prix, etc. Comment les experts au-
« raient-ils pu donner leurs avis, s'ils n'avaient eu sous les
« yeux l'acte contenant ces conventions? »

La dialectique de la ferme, comme on le voit, serrait de près le contribuable. D'ailleurs une décision récente du conseil du roi dans un cas semblable (1er juillet 1775) encourageait ses prétentions (il s'agissait d'un acte de société indiqué comme verbal, et que la seule analyse du détail de ses stipulations prouvait avoir été rédigé par écrit). Le receveur de Tournon réclamait. en conséquence, dans ses conclusions, la représentation de l'acte sous seing privé passé entre Nadal et les religieuses, et une amende de 300 livres contre ces dernières. Subsidiairement, il deman dait à faire par témoins la preuve de l'existence du marché par écrit.

Disons, tout de suite, que les religieuses s'obstinèrent à jurer qu'aucun acte écrit n'avait été passé avec leur entrepreneur, et qu'on admit leur affirmation.

Les prétentions de la ferme, pour avoir été repoussées, ne manquaient pas cependant de s'appuyer sur des motifs sérieux, et la jurisprudence moderne fournirait facilement l'exemple d'instances introduites, avec succès, dans des conditions à peu près aussi douteuses.

Ainsi, le 7 août 1842, le sieur Vincent produit une quittance délivrée au sieur Michaux, pour une somme de 14.326 francs à valoir sur le prix de la construction d'une maison. Au vu de l'acte le receveur moderne estime, comme jadis celui de Tournon, qu'il doit exister un marché pour la construction de cette maison ; et, en 1842, aussi bien qu'en 1771, le droit de marché est réclamé. Cette fois le tribunal civil de la Seine donna raison à l'administration : « L'acte « du 7 août, dit-il, constate l'existence d'un marché, puis- « que les sommes payées l'ont été sur la construction « d'une maison, laquelle construction aurait fait l'objet de « conventions verbales, etc. » (Jugement du 18 décembre 1844.)

Le Répertoire de l'enregistrement de Garnier explique très clairement la nécessité de cette jurisprudence. « Les « officiers publics, dit-il, espèrent souvent échapper aux « prescriptions de la loi en énonçant comme verbaux les « titres en vertu desquels ils agissent. Mais une jurispru- « dence répressive s'est formée à ce sujet ; et toutes les « fois qu'il résulte soit des indications données, soit de « la nature même du titre que la convention énoncée « comme verbale doit être nécessairement écrite, il y a « contravention, et l'officier public est passible d'amende. » (*Répertoire général et raisonné de l'enregistrement*, par Garnier.) (1).

La jurisprudence fiscale de l'ancien régime connaissait, comme on le voit, et pratiquait, avec une remarquable perfection, les subtilités de la jurisprudence moderne.

1. On a vu des notaires, après avoir certifié l'existence d'une convention verbale, dire, quelques lignes plus bas, qu'ils en ont donné lecture aux parties. D'autres qualifient de verbale une police d'assurances maritimes, oubliant que l'article 338 du code de commerce prescrit, sous peine de nullité, la rédaction de ces contrats par écrit, etc.

## § 2. ASSEMBLÉE CONSTITUANTE. — LOI DU 19 DÉCEMBRE 1790.

I. Imperfections de la loi de 1790. — Elle dissimule ses liens avec le passé. — Maintien de l'ancienne insinuation. — Reproduction de la classification maladroite attribuée aux testaments, contrats de mariage, etc. — Suppression de l'expertise. — Transmissions à titre gratuit. — Mutations verbales, etc. — Imprévoyance de ces dispositions. — II. Prescriptions de l'ancien régime maintenues telles quelles en 1790. — Perfectionnements apportés à ces prescriptions. — III. Résumé de la loi de 1790. — Opinions des auteurs à son sujet. — Loi de l'an VII. — Régime actuel.

### I

Nous rechercherons maintenant comment l'assemblée constituante utilisa ces précédents de l'ancien régime.

La loi du 19 décembre 1790, relative aux droits d'enregistrement, fit l'objet d'un rapport attribué à Talleyrand, bien que signé collectivement par les six membres du comité (1).

Ce rapport mieux rédigé que la plupart des autres documents législatifs de l'époque n'en conservait pas moins avec eux cette analogie constante, consistant à ne jamais parler du passé, à laisser dans l'ombre tous les précédents, à s'efforcer de paraître créer un système absolument nouveau, sortant de toutes pièces du cerveau de ses auteurs. Si jamais, au contraire, une loi procéda du passé, ce fut celle du 19 décembre 1790. Son rapporteur, placé dans un autre milieu, n'eût pas manqué de le reconnaître. Mais, en vertu d'un mot d'ordre universellement observé, il se

1. La Rochefoucauld, Dauchy, l'évêque d'Autun, Defermont, Rœderer Dallarde. (Rapport du 22 novembre 1790.)

tut, et ne laissa soupçonner que dans quelques phrases incidentes l'existence d'une organisation antérieure.

Cette mesquine tactique se propagea jusque dans l'administration chargée d'appliquer l'impôt. Les circulaires des régisseurs, en 1790 et 1791, restent aussi muettes que le rapport du comité sur les institutions de l'ancien régime. Ce silence est d'autant plus inconcevable que les circulaires dont il s'agit s'adressaient aux commis et receveurs des fermes; transformés en agents de l'enregistrement, et que rien n'eût été plus simple ni plus clair que de leur signaler les analogies et les différences existant entre le régime nouveau et celui qu'ils étaient habitués à pratiquer jusqu'alors.

Tout au contraire, à la lecture de ces instructions, on dirait qu'il s'agit d'implanter l'enregistrement dans un pays vierge. « Le roi, Monsieur, vient de nous nommer « commissaires administrateurs pour l'établissement et « la perception des droits d'enregistrement, discutés par « l'assemblée nationale le 5 de ce mois. Nous nous hâtons « de vous en prévenir et de vous faire part de nos disposi« tions afin que cet établissement ait lieu au terme indiqué, « c'est-à-dire le 1er février prochain. » (Circulaire du 29 décembre 1790.)

Pas un mot n'est prononcé au sujet du rattachement des anciens droits aux nouveaux. Plus tard seulement, à l'occasion de l'emploi des registres du contrôle blancs ou commencés, de la clôture et de la reprise des écritures, il faut bien parler de la précédente administration (1). Puis, en annonçant la nomination de M. Morin au poste de direc-

1. La circulaire n° 3 du 7 janvier 1791 prescrit la continuation pure et simple des registres en usage sous l'ancien contrôle jusqu'à leur épuisement, et ne trouve à changer, dans l'un d'eux, que le mot « *scellé* », auquel elle substitue celui « *d'enregistré* ».

teur de la comptabilité de l'enregistrement, le besoin de faire l'éloge du nouveau titulaire met dans la bouche des régisseurs cette phrase : « M. Morin a exercé pendant long- « temps avec distinction une place analogue à la ferme « générale. » La ferme générale comportait donc une comptabilité bien dirigée. Pourquoi ne pas l'avoir dit, en réglementant la comptabilité actuelle ?

Peu à peu, les anciens noms des sommiers montés par la ferme apparaissent aussi dans diverses circulaires : on prescrit la continuation de leur tenue : on recommande de poursuivre les recherches et les découvertes avec autant d'ardeur et de sagacité qu'autrefois, de ne pas laisser tomber en désuétude les *renvois*, comme nous le verrons, etc. Mais ce n'est qu'incidemment, et, pour ainsi dire, par contrainte, que les régisseurs formulent ces allusions à l'ancien état de choses :

Même en l'an II, lorsque les régisseurs fournissent leur premier compte rendu officiel, ils déclarent toujours « que « la régie nationale de l'enregistrement et des domaines « doit sa naissance à la Révolution. Ce fut par une loi du « 19 décembre 1790, que l'assemblée constituante abolit « une infinité de droits bursaux, connus sous le nom de « contrôle, insinuation, centième denier, etc., pour y substituer un seul droit, celui d'enregistrement. »

La loi de 1790, sans doute, changea les dénominations des droits, mais elle maintint, comme nous allons le voir, les bases des anciennes perceptions à peu près intactes dans toutes leurs parties.

Un fait d'ailleurs suffirait à le prouver explicitement ; la nouvelle loi votée le 5 décembre 1790, et promulguée le 19, devait entrer en exécution le 1er février 1791 : or, les régisseurs se bornèrent à transmettre le 14 janvier 1791 seulement, c'est-à-dire 15 jours d'avance, son texte par la

poste, sans autre explication. (Collection des circulaires de la Régie.) (1).

Il est clair que, si la loi n'eût pas été connue et commentée par une pratique séculaire, aucun agent ne se serait trouvé en mesure de l'appliquer à si court délai.

Ces dissimulations ont réussi à tromper l'opinion publique. En reléguant dans l'ombre tout le passé antérieur à 1789, elles ont fait croire que ce passé n'existait pas. N'apercevant plus rien derrière la Révolution, chacun s'est habitué à y placer son point de départ. La trace des véritables et antiques origines de la législation de l'enregistrement s'est trouvée perdue. Pour reconstituer ces origines, et refaire le travail intentionnellement omis par l'assemblée constituante, nous allons mettre en regard des principaux articles de la loi du 19 décembre 1790 les dispositions des édits précédents dont ils dérivent. La comparaison paraîtra peut-être un peu longue, mais elle n'en fournira que mieux le témoignage que nous lui demandons.

La loi du 5-19 décembre 1790 débute par énumérer toute la série des anciens droits de contrôle, de centième denier, d'insinuation, de scel, de greffe, de sceau, etc., qu'elle abolit d'un trait de plume. Une fois ce sacrifice consommé, elle entreprend de rebâtir l'ancien édifice sous d'autres dénominations.

Dès le second paragraphe de son article 1er, elle maintient le droit d'*insinuation* avec le même nom, après l'avoir supprimé quelques lignes plus haut.

« La formalité de l'insinuation sera donnée aux actes

1. « Nous vous adressons directement un exemplaire du décret et des « tarifs; *il est essentiel d'en faire l'étude la plus attentive et la plus ré-* « *fléchie.* » (Circulaire n° 5 du 14 janvier 1791.)

« qui exigent la publicité, ainsi qu'il est dit par l'article 14
« du décret de l'assemblée nationale des 6 et 7 septembre
« 1790. (Art. 1, § 2, de la loi du 19 décembre 1790.)

Le décret susvisé de septembre 1790 substituait seulement le ressort du tribunal de district à celui des anciennes juridictions (1). A part cette modification insignifiante, l'ancienne formalité de l'insinuation subsistait dans son intégralité. En l'an VII, la loi du 22 frimaire dit encore :

« La formalité de l'insinuation des donations entre vifs
« continuera d'être donnée dans les formes et sous les
« peines portées par *les lois subsistantes.* » (Loi du 22 frimaire an VII, art. 72.)

Ces lois *subsistantes*, que la loi de l'an VII n'ose pas encore nommer, ne sont autres que l'ordonnance de l'ancien régime de 1731, qu'aucune loi postérieure n'avait encore modifiée en l'an VII. Quelques mois plus tard, la loi du 21 ventôse an VII, relative aux hypothèques, ordonna la transcription de tous les actes emportant mutation de propriété immobilière. Malgré la nouvelle institution des hypothèques, l'ancienne insinuation survécut encore parallèlement : « les donations, déjà assujetties à l'insinuation et à
« l'enregistrement, furent encore assujetties à la formalité
« de la transcription ». (Toullier. *Droit civil français*, tome V.)

L'insinuation de l'ancien régime ne disparut qu'en l'an XI, en vertu de la loi du 13 floréal incorporée dans le code civil (2). Elle traversa donc intacte la Révolution. La com-

1. Décret des 6 et 7 septembre 1789. Art. 24 : Les contrats assujettis à l'insinuation, au sceau ou à la publication, seront provisoirement insinués, scellés et publiés près le tribunal de district dans l'arrondissement duquel les immeubles qu'ils auront pour objet seront situés, sans avoir égard aux anciens ressorts.

2. L'article 939 du code civil laissant encore quelques doutes à ce sujet, une lettre du Grand Juge énonça formellement que l'insinuation n'avait plus cours.

paraison entre les règlements des deux époques se trouve dès lors toute faite en ce qui la concerne.

A l'égard des droits de contrôle, l'analogie, bien que tout aussi réelle, est beaucoup moins frappante, par suite de la complication des tarifs et de la multiplicité des prescriptions.

Nous allons parcourir cette matière difficile, dans ses traits principaux seulement, en tâchant d'y apporter le plus de clarté possible.

En premier lieu s'offre à notre examen le mode de classification des actes soumis à la formalité de l'enregistrement. La division adoptée par la loi de 1790 comportait trois classes :

« La première classe, dit la loi, comprendra les actes « dont les objets ont une valeur déterminée, — la seconde « classe ceux dont les objets ne sont pas évalués, — la « troisième classe comprendra tous les actes de formalité « et de précaution, les actes préparatoires, etc. » (Loi du 19 décembre 1790, art. 3.)

Les actes de la première catégorie (ventes, donations, quittances, etc., dans lesquels la valeur est déterminée) furent soumis par la loi de 1790 au droit proportionnel : c'est ce que faisaient également les anciennes lois du contrôle.

Les actes de la troisième catégorie (actes préparatoires, de formalités, d'instruction, etc., lettres de voitures, procès-verbaux, exploits, procurations, etc.), supportèrent, comme autrefois, un droit fixe.

A l'égard de la deuxième catégorie la question demeura plus complexe. Cette seconde catégorie, sous l'ancien régime et jusqu'en l'an VII, dérangea toujours l'équilibre de la législation. Elle se composait des actes ne contenant

aucun chiffre tarifable, tels que les testaments, les contrats de mariage, etc., n'offrant, par conséquent, aucune base au droit proportionnel, et que cependant le législateur, par fiscalité, ne voulait pas simplement assujettir au droit fixe. L'ancien régime appliquait à ces sortes d'actes un tarif reposant sur une donnée assez étrange, celle de la qualité des personnes. Ainsi le gentilhomme qualifié payait 50 livres pour son contrat de mariage ou son testament, le gentilhomme simple ne payait que 30 livres, l'officier de judicature, 20 livres, l'artisan, manœuvre et « autre personne du commun des villes », 3 livres ; et enfin, au minimum, le simple journalier et « autres per- « sonnes du commun des campagnes », 1 livre dix sous.

L'assemblée constituante ne pouvait faire autrement que de répudier ces dénominations de caste, inconciliables avec le nouvel ordre politique. Mais, en même temps, l'occasion s'offrait naturellement à elle, si elle avait su en profiter, de détruire la classification maladroite, qui suscitait, depuis si longtemps, tant de plaintes et de réclamations. Nous verrons la loi de l'an VII ne pas hésiter, plus tard, à opérer cette suppression. Pour le moment, la loi de 1790 n'osa pas s'écarter à ce point des ornières de l'ancien régime. Elle maintint donc la seconde catégorie des actes telle que les anciens édits l'avaient organisée, et se borna à transformer sa tarification par caste, en une tarification basée sur le revenu présumé des contractants.

« Le droit d'enregistrement des actes de la deuxième « classe sera payé à raison du quinzième du revenu des « contractants ou testateurs, et leur revenu sera évalué « d'après leur cote d'habitation dans la contribution per- « sonnelle, sans que le droit puisse être moindre de trente « sous. » (Loi du 19 décembre 1790, article 4.)

Introduire l'élément du revenu présumé dans les per-

ceptions, c'est-à-dire l'élément le plus discutable, et le plus désagréable aux parties, faisait peu d'honneur à l'esprit d'invention de l'assemblée constituante. Évidemment, celle-ci, tout en copiant l'ancien régime, se tirait encore plus mal que lui de la taxation des contrats de mariage et des testaments (1).

La législation ne fit sous ce rapport de véritables progrès qu'en l'an VII.

Aux trois divisions arbitrairement déterminées par l'ancien régime et acceptées telles quelles par l'assemblée constituante, la loi du 22 frimaire an VII (12 décembre 1798) substitua deux groupes déduits de la nature même et du caractère véritablement distinctif des conventions. Dans le premier prirent place tous les actes *translatifs* de propriété, usufruit ou jouissance, et dans le second se rangèrent les actes simplement *déclaratifs* de propriété, usufruit ou jouissance. Les premiers furent soumis au droit proportionnel, les seconds au droit fixe (2). Cette distinction claire

1. Pendant toute la durée de son application, ce système souleva des plaintes continuelles. Les circulaires de la Régie en sont l'écho : « Nous « avons fait, Monsieur, des représentations au ministre des contributions « publiques, relativement aux difficultés qui s'élèvent journellement entre « les receveurs de la Régie et les contribuables sur la perception des « actes de la seconde classe du tarif. » (Circulaire n° 354, 6 décembre 1792.) « Nous t'avons rappelé, Citoyen, par notre lettre circulaire du 19 bru- « maire, celle dont l'objet est de déterminer une manière plus régulière « d'assurer les droits d'enregistrement de la deuxième classe du tarif sur « les actes. Tu ne manqueras pas, etc. » (Circul. 497, 16 frimaire an II.)

2. Loi du 22 frimaire an VII, titre I, art. 2 : « Les droits d'enregistre- « ment sont fixes ou proportionnels suivant la nature des actes de muta- « tion qui y sont assujettis.

Art. 3. Le droit fixe s'applique aux actes soit civils, soit judiciaires, ou extrajudiciaires, qui ne contiennent ni obligation, ni libération, ni condamnation, collocation ou liquidation de sommes ou valeurs, ni transmission de propriété, usufruit ou jouissance de biens meubles ou immeubles.

Art. 4. Le droit proportionnel est établi pour les obligations, libérations, condamnations, collocations ou liquidations de sommes et valeurs, et pour toute transmission de propriété, d'usufruit ou de jouissance de biens meubles et immeubles, soit entre vifs, soit par décès. Il est assis sur les valeurs.

et rationnelle suffit pour ramener spontanément l'ordre dans les perceptions. La quotité de la taxe établie sur les contrats de mariage, par exemple, cessa de dépendre, soit de la qualité des conjoints, soit de leur revenu présumé. La loi de l'an VII considéra judicieusement qu'un contrat de mariage, lorsqu'il ne contenait pas de déclaration d'apports, était un acte non translatif de propriété, uniquement passible, par conséquent, du droit fixe. Même en cas d'apports, le droit fixe devait continuer à prévaloir, parce que, les apports représentant la propriété antérieure des conjoints, le contrat se bornait à en constater l'existence. Le droit proportionnel ne devenait exigible que si une constitution de dot ou une donation entraînaient réellement transmission de propriété.

On voit quelle stricte logique dominait ces diverses combinaisons de la loi de l'an VII ; un principe stable remplaçait définitivement les cadres inconsistants de la loi de 1790 et de l'ancien régime. Ce principe « n'est point une « découverte », disait Crétet, rapporteur de la loi de l'an VII devant les Anciens, « mais, ne se trouvant désigné « clairement par aucune de nos lois anciennes, il laissait « flotter au gré de l'arbitraire les droits des contribua- « bles. » (Rapport fait par Crétet au conseil des Anciens. Séance du 21 frimaire an VII.)

L'assemblée constituante, dès la première partie de la loi d'enregistrement, consacrée à la classification générale des actes imposables, manifeste donc déjà sa tendance à accepter sans correction, presque sans examen, les imperfections que lui léguait l'ancien régime.

C'est ce même caractère que vont faire ressortir successivement les détails des autres parties de la tarification de 1790. Nous commencerons par les droits sur les ventes d'immeubles.

L'ancien droit fiscal prenait très peu de précautions pour garantir la sincérité des déclarations des prix de vente, en matière de mutation immobilière. Il se bornait à dire que le *prix exprimé sans fraude* dans les actes servirait de base au tarif proportionnel établi sur les acquisitions d'immeubles par contrats volontaires, adjudications, etc. « Le « prix exprimé sans fraude règle les droits de contrôle et « de centième denier des contrats de vente. » (*Dictionnaire raisonné des Domaines*, par Bosquet.)

La loi du 19 décembre 1790 disposa, dans des termes presque littéralement semblables, que les droits d'enregistrement seraient perçus « pour les ventes, cessions ou au« tres transmissions à titre onéreux sur le prix exprimé « sans fraude. » (Article 5.) Elle n'ajouta à cet article ni disposition nouvelle destinée à assurer son exacte application, ni moyen de contrôle administratif, ni pénalité spéciale. Elle copia imprudemment les textes de l'ancien régime, sans se rendre compte que de profondes différences dans la législation civile allaient rendre très dangereuse à l'avenir une sécurité excusable autrefois.

La législation civile, en effet, avant 1789, contenait un préservatif très puissant contre les dissimulations de prix. La crainte du retrait lignager et du retrait féodal, alors en vigueur, assurait, dans une mesure suffisante, la sincérité des énonciations des contrats de vente. En vertu du retrait lignager, lorsqu'un héritage avait été vendu, les parents de l'ancien propriétaire pouvaient, dans l'an et jour, le racheter pour eux-mêmes en payant le prix stipulé et les frais raisonnables. Cette disposition tendait à conserver les biens dans les familles. A défaut du retrait lignager, le seigneur pouvait exercer à son profit le retrait féodal. « Le seigneur dudit fief le peut avoir et prendre « pour le prix qu'il est vendu, ensemble les loyaux frais. »

Cette prérogative permettait au seigneur d'écarter les nouveaux vassaux qu'il ne lui convenait pas d'avoir dans sa dépendance.

En présence de cette double menace de rescision, soit par retrait lignager, soit par retrait féodal, l'intérêt très certain des contractants était d'énoncer exactement dans leurs actes l'intégralité du prix stipulé. Ils ne pouvaient que perdre à tenter de frauder le fisc, car toute dissimulation aurait infailliblement provoqué contre eux la rupture du contrat dans les conditions les plus désavantageuses. Grâce au concours que lui prêtait la législation civile, l'ancien droit fiscal pouvait donc se fier, dans une large mesure, aux prix indiqués par les actes, et ne pas chercher ailleurs le point d'appui de ses droits de contrôle. Cependant, même avec cette sécurité, les règlements du centième denier n'avaient pas hésité à placer éventuellement l'arme de l'expertise dans les mains de la ferme.

« Le droit de centième denier se perçoit sur le pied « entier du prix ou de la valeur des immeubles, suivant « l'estimation de gré à gré qui en sera faite, si faire se « peut ; sinon, sur l'estimation par experts convenus ou « nommés d'office par le juge. » (*Dictionnaire raisonné des Domaines.*)

En 1790, le retrait lignager et le retrait féodal avaient cessé d'exister. Supprimés par les décrets des 28 mars et 23 juillet précédents, ils n'opposaient plus de barrière aux dissimulations. Dans ces conditions, copier textuellement l'ancienne formule, comme nous l'avons vu, sans paraître comprendre que son efficacité s'était évanouie, dénotait de la part de l'assemblée constituante une singulière insuffisance de réflexion.

La loi du 19 décembre 1790 ne craignit même pas de supprimer, en outre, l'expertise, sous prétexte que la ferme

en avait autrefois abusé. Par son aveuglement, elle priva ainsi l'administration de la précaution la plus essentielle qui pût lui rester pour combattre la fraude, précaution que l'ancien régime ajoutait à toutes celles dont il se trouvait armé déjà.

La seule prescription maintenue contre les omissions et les insuffisances de prix déclaré dans les actes de vente consista dans la pénalité du double droit. (Article 6 de la loi du 19 décembre 1790.) (1). Mais aucun texte ne réglait la manière de constater ces insuffisances ou omissions et par conséquent de donner une sanction à la pénalité du double droit.

L'expérience ne tarda pas à faire apparaître les conséquences de cette législation imprévoyante. En l'an VII, au moment où l'on s'apprêtait à revenir à de plus sérieuses dispositions, le rapporteur au conseil des Cinq-Cents résume ainsi le tableau du passé : « Si vous ne preniez pas « des mesures pour assurer la perception, votre confiance « dans une amélioration serait déçue, surtout à l'égard « des mutations de propriété foncière. Depuis que les re- « traits ont été abolis et que l'on n'a plus à craindre les « rescisions, il s'est introduit dans les contrats de vente « un genre de fraude infiniment nuisible au progrès des « produits. Un bien se vend 12.000 francs ; la mauvaise foi « n'en exprime que 6 ou 8, et le Trésor est ainsi privé du « droit qui lui était dû sur la portion du prix qu'on dis- « simule. *Tout le monde sait avec quelle impudence les « prix sont déguisés dans la plupart des contrats, depuis « qu'on peut le faire impunément*. Des notaires mêmes en

« 1. Art. 6. Dans le cas où une déclaration ne comprendrait pas tous « les objets sur lesquels elle doit s'étendre, ou la véritable valeur,..... il « sera payé deux fois la somme du droit sur la valeur des objets omis. » (Loi du 19 décembre 1790.)

« donnent le conseil aux contractants. » (Rapport fait au nom de la commission des finances par Duchâtel sur les droits d'enregistrement. Conseil des Cinq-Cents, 6 fructidor an VI.)

Dans un rapport postérieur Duchâtel ajoutait :

« Il faut une mesure quelconque pour réprimer le plus « intraitable des abus. Cet abus est porté aujourd'hui à un « tel point que l'on peut sans exagération *évaluer à 8 mil-* « *lions* par an le tort qu'il fait au Trésor public. » (Rapport supplémentaire de Duchâtel, 17 brumaire an VII.)

La loi du 9 vendémiaire an VI (30 septembre 1797) fut la première qui autorisa la Régie à requérir l'expertise, en cas de doute sur la sincérité des prix exprimés dans l'acte. (Article 22.) La loi du 22 frimaire an VII la compléta en donnant à l'expertise toute la puissance nécessaire pour la défense des droits de l'administration. « Si le prix énoncé « dans un acte translatif de propriété ou d'usufruit de « biens immeubles à titre onéreux, dit-elle, paraît inférieur « à leur valeur vénale à l'époque de l'aliénation par rapport « avec les fonds voisins de même nature, la Régie pourra « requérir une expertise. » (Loi du 22 frimaire an VII, 12 décembre 1798, article 17.)

La valeur vénale des immeubles, constatée, le cas échéant, par une expertise contradictoire, remplaça donc, pour la perception, le prix exprimé dans les actes : « *C'est la va-* « *leur des biens* qui doit déterminer les droits, et non un « prix exprimé et souvent déguisé. » (Rapport précité de Duchâtel au conseil des Cinq-Cents.) Telle est la nouvelle formule substituée par les lois de l'an VI et de l'an VII à celle que la loi de 1790 avait imprudemment copiée sur l'ancien régime. Cette réforme constitue encore aujourd'hui le principe fondamental de nos lois d'enregistrement, et personne

ne connaît plus le système bâtard de l'assemblée constituante.

Après les ventes et autres transmissions à titre onéreux, la loi du 19 décembre 1790 s'occupe des transmissions à titre gratuit. Généralement, dans ces sortes de contrats, aucun prix ne se trouve exprimé : on donne une propriété déterminée, une maison désignée, sans énoncer leur valeur. Les règlements du contrôle exigeaient des parties une déclaration estimative, et, à défaut de cette déclaration, le payement d'une somme fixe, celle de 200 livres « pour « tenir lieu du plus fort droit. » Cette somme fixe de 200 livres équivalait à la perception régulière effectuée sur un capital de 160.000 livres. Il était bizarre de voir une administration, prévoyant son impuissance, composer d'avance avec les contribuables dans le texte même de la loi et fixer à 160.000 livres la valeur maximum des immeubles sujets aux mutations. Cependant la loi de 1790 continua, sur ce point encore, à reproduire aveuglément les dispositions des règlements du contrôle : « Faute de déclaration de prix, « dit-elle, ou de l'estimation de tous les objets désignés, le « droit d'enregistrement sera perçu sur une évaluation « provisoire de 15.000 livres. » (Loi du 19 décembre 1790, Art. 5.) Le forfait fixé par l'ancien régime à 160.000 livres descendait, en 1790, à 15.000 livres. La nouvelle loi voulait, par cet abaissement, le rendre applicable à un plus grand nombre de cas. Sans doute, il ne s'agissait que d'une évaluation provisoire : les contribuables avaient pendant un an et un jour, à partir de l'enregistrement, la faculté de déclarer la vraie valeur des objets (1). Mais les déclara-

1. « Les contractants auront pendant une année, à compter du jour de « l'enregistrement, la faculté de faire leur déclaration de la vraie valeur « des objets qu'ils auront omis d'estimer; le droit sera réduit dans la pro-

tions supplémentaires tendaient, beaucoup plus souvent, à réduire le chiffre de 15.000 livres fixé d'emblée par l'administration qu'à l'augmenter. La pénalité du double droit édictée à l'égard des objets omis (Article 6) ne possédait, d'ailleurs, aucune sanction, et laissait la porte ouverte aux plus audacieuses dissimulations.

La loi de l'an VII rétablit encore cette partie de la perception, que la loi de 1790 avait empruntée tant bien que mal aux règlements de l'ancien régime. Elle rendit la déclaration des parties obligatoire d'une manière générale, sans plus déterminer aucun maximum provisoire, dont la fraude pût s'autoriser : elle organisa ensuite, comme nous l'avons dit, l'expertise, en étendant son application aussi bien aux mutations à titre onéreux qu'aux mutations à titre gratuit.

L'enregistrement des baux suivait sous l'ancien régime, des règles très imparfaites. Le tarif disait que les baux jusqu'à neuf années payeraient le droit sur le pied d'une année de loyer (Article 15 du tarif du 29 septembre 1722), et que les baux au-dessus de neuf années payeraient le double des droits précédemment stipulés, toujours à proportion du prix d'une seule année desdits baux, (Article 18 du tarif du 29 septembre 1722.) Ces combinaisons tendaient à favoriser la longue durée des baux. Elles atteignaient sans doute leur but dans les limites de chaque catégorie. Mais, dès que la nécessité des transactions obligeait de passer d'une catégorie à une autre, elles agissaient en sens inverse. Voulait-on, par exemple, prolonger jus-

« portion de cette évaluation, et l'excédent sera restitué, sans que les « contractants puissent être dispensés de faire l'estimation des objets dé- « signés, dont la valeur pourrait donner lieu à un droit qui surpasserait « la fixation provisoire ci-dessus établie. » (Loi du 19 décembre 1790. Article 5.)

qu'à 10 ou 12 ans un bail de 9 ans, il fallait supporter un tarif double, parce qu'on entrait dans une classe supérieure.

Ici encore, la loi de 1790, sans peser ces considérations, imita purement et simplement l'ancien régime : les baux à ferme d'une année furent tarifés 15 sous par 100 livres; ceux de 2 à 12 années 30 sous par 100 livres ; ceux de 12 à 30 années 3 livres par 100 livres. (Tarif annexé à la loi du 19 décembre 1790).

Les inconvénients du tarif par classes se perpétuèrent donc faute d'une revision intelligente.

En l'an VII seulement, cette revision eut lieu: les catégories disparurent. A leur place, un tarif uniforme, échelonné d'une manière continue, se proportionna exactement à la durée des baux. La perception s'effectua sur le prix cumulé de toutes les années de location. Ainsi, à l'égard d'un bail de 9, 10 ou 15 ans, on multiplia par 9, 10 ou 15 le prix d'une année, et le produit de cette multiplication devint la seule valeur imposable, assujettie uniformément au tarif de 0 fr. 25 pour 0/0. (Loi du 22 frimaire an VII. Tarif annexe.) (1). « Un bail pour deux années de jouissance », disait le rapporteur de la loi du 22 frimaire an VII, en portant ses regards sur le passé, « coûte autant de droits que « celui pour 12 ans. Ensuite, au delà de 30 ans, le droit « change de nature, de manière qu'un bail fait pour 30 ans « ne coûte que 3 francs, et que, pour 31 ans, il en coûte « 80. La résolution proposée efface cette tache de notre « législation. » (Rapport fait par Crétet au conseil des Anciens. Séance du 21 frimaire an VII.) C'était bien, en effet,

1. La loi du 22 frimaire an VII, tout en posant pour la première fois le principe de l'établissement de la perception des baux sur le prix cumulé de toutes les années, maintenait encore quelques divisions par catégories. La règle nouvelle ne devint générale et complète qu'en 1824, (Loi du 16 juin 1824, art. 1er.)

une tache dans la législation, comme le disait Crétet, que cette incohérence du tarif des baux, continuée du régime précédent jusqu'en l'an VII, par la loi de 1790

L'organisation de ce qu'on nomme aujourd'hui l'enregistrement *en débet* existait d'une manière complète sous l'ancien régime. Les lettres patentes du 16 mai 1730 avaient disposé : « que toutes les significations qui seront faites en « conséquence des rapports des sergents et gardes des « bois du roi, seront contrôlées sans droits ». (Arrêt du conseil et lettres patentes du 16 mai 1730.)

Ce premier règlement, relatif seulement aux instances forestières, fut généralisé et étendu « aux procédures faites « à la requête des procureurs généraux de Sa Majesté et « de leurs substituts, pour l'instruction des affaires tant « civiles que criminelles, dans lesquelles ils seront seuls « parties; sauf à l'adjudicataire des fermes, à ses commis « ou préposés à faire, sur leur simple contrainte, le recou- « vrement desdits droits contre ceux qui auront été con- « damnés par l'événement des instances en des dommages- « intérêts, restitutions et dépens. » (Arrêt du conseil du 6 janvier 1767.)

La loi de 1790 ne jugea pas à propos d'admettre l'enregistrement *en débet* : elle le remplaça par l'exemption de l'enregistrement, c'est-à-dire qu'elle préféra perdre le droit plutôt que de le tenir en suspens (1). La tradition de l'ancien régime ne fut renouée qu'en l'an VII par la loi du 22 frimaire qui rétablit l'institution de la formalité du *débet*

1. « Tous les procès verbaux, délibérations et autres actes faits et ordon- « nés par les corps municipaux et administratifs, qui tendront directe- « ment et immédiatement à l'exercice de l'administration intérieure et de « police, seront exempts de la formalité et des droits d'enregistrement. » (Loi du 19 décembre 1790, art. 13.)

et le réglementa dans les mêmes conditions qu'autrefois. (Loi du 22 frimaire an VII, titre XI.)

Nous citerons un dernier exemple, afin de parcourir le cercle à peu près complet des matières du contrôle et de l'enregistrement.

Les actes sous seing privé, avant 1789, étaient assujettis au contrôle dans trois cas : celui de leur production en justice, celui de leur mention dans un acte public, et enfin lorsqu'ils emportaient translation de propriété, de jouissance ou d'usufruit de biens immeubles. Dans ce dernier cas, dont nous nous occupons spécialement, la formalité devenait obligatoire pour les actes sous seing privé dans les trois mois de leur date. Les mutations immobilières, même effectuées sans acte, par conventions verbales, devaient être déclarées, et soumises comme les précédentes aux droits de contrôle et de centième denier. Les agents de la ferme prouvaient par tous les moyens, soit l'existence d'un acte emportant mutation immobilière, soit la mutation opérée sans acte. « Sous les lois anciennes, les muta-
« tions d'immeubles, quoique opérées par acte sous seing
« privé ou par conventions verbales, étaient, tout aussi
« bien que les mutations résultant d'actes authentiques,
« soumises, dans un délai de rigueur, au droit de contrôle,
« d'insinuation et de centième denier. » (Arrêt de cassation du 24 floréal an XIII.)

La loi du 19 décembre 1790 reproduisit la première partie des règlements de l'ancien régime qui assujettissait les actes sous seing privé à l'enregistrement lorsqu'ils étaient produits en justice ou relatés dans un acte public ; mais elle omit complètement l'importante disposition subséquente, soumettant à la formalité les mutations de propriété ou d'usufruit de biens immeubles effectuées par

acte sous seing privé, ou même sans acte. Pour celles-ci, elle se borna à dire que leur défaut d'enregistrement dans le délai de six mois entraînerait le payement du double droit, lorsqu'elles apparaîtraient en justice ou dans un acte public. (Art. 11.) (1).

Le caractére très éventuel de cette pénalité du double droit laissait le fisc dépouillé de tout pouvoir efficace pour la constatation immédiate des changements de propriété. Aucun article de la loi de 1790 ne prescrivant plus, comme précédemment, la déclaration obligatoire à bref délai des mutations effectuées verbalement ou sous seing privé, celles-ci demeurèrent en dehors de l'action des préposés de l'enregistrement. Les actes notariés devinrent désormais la seule matière imposable.

Cette situation causa un tel dommage aux recettes que le législateur n'attendit pas la codification générale de l'an VII pour y remédier. Dès l'an VI, la loi du 9 vendémiaire rétablit l'obligation de l'enregistrement, dans le délai de trois mois, des actes sous seing privé emportant transmission immobilière (Art. 30), et détermina, en outre, les moyens de preuves destinés à constater l'existence des mutations verbales secrètes. (Art. 33) (2). La loi de l'an VII. confirma ces différentes dispositions qui ont toujours subsisté depuis.

L'assemblée constituante, dans les exemples que nous

1. « Tout acte privé qui contiendra mutation d'immeubles réels ou « fictifs sera sujet à la formalité dans les six mois qui suivront le jour de « sa date. Passé ce délai, si un acte de cette nature est produit en justice, ou énoncé dans un acte authentique, il sera assujetti au payement « du double droit. » (Loi du 19 décembre 1790, art. 11.)

2. « La mutation d'un immeuble en propriété ou usufruit sera suffisamment établie relativement à la demande des droits, soit par des « payements faits d'après les rôles de la contribution foncière, soit par « des baux passés par le nouveau possesseur, soit enfin par des transactions ou tous autres actes qui constateront sa propriété ou sa jouissance. » (Loi du 9 vendémiaire an VI, art. 33.)

venons de parcourir, se préoccupa beaucoup moins de confectionner une bonne loi d'impôt que de paraître délivrer le pays du joug des anciennes formalités : elle supprima l'expertise pour pouvoir dire qu'elle mettait fin à une odieuse inquisition; elle défendit de rechercher les mutations secrètes, afin de protester contre les excès qu'avait pu commettre autrefois la ferme dans cette partie; elle atténua les pénalités, et leur enleva toute sanction, pour se donner l'apparence de la modération. En un mot, elle préféra un succès éphémère de popularité au succès durable que lui aurait assuré un travail consciencieux.

Aussi ne réussit-elle qu'à copier maladroitement, en les tronquant, les prescriptions de l'ancienne législation, et rien de ce qu'elle a produit dans ces conditions imparfaites n'a survécu.

## II

Est-ce à dire que la loi du 19 décembre 1790 ne contient aucune innovation heureuse? Nullement; après avoir cité ses insuffisances, il est juste de parler des qualités qui lui sont propres.

En premier lieu, comme toutes les œuvres de l'assemblée constituante, celle-ci imprima aux règlements anciens le caractère d'unité et de précision qui leur manquait. Dans ses mains, les textes souvent enchevêtrés, obscurs et indécis prennent une forme correcte et définitive. Les exceptions, les privilèges disparaissent; les définitions deviennent claires et complètes; les énumérations, soigneusement étudiées, ne comportent plus d'omission; l'ordre règne dans la classification des matières. La codification des anciennes lois les rend méconnaissables. Sans

doute la perfection, même à ce point de vue, pouvait être encore poussée plus loin, puisque la loi du 22 frimaire an VII fournit un modèle très supérieur. Mais c'est déjà beaucoup que d'avoir préparé la loi de l'an VII.

En ce qui concerne le fond même des dispositions fiscales, voici l'aperçu des principaux mérites de la loi du 19 décembre 1790.

Avant 1789, les notaires de Paris jouissaient du singulier privilège de l'exemption du contrôle pour les actes qu'ils rédigeaient. Un contrat passé avec le gouvernement, en 1694, leur avait concédé cette immunité perpétuelle, moyennant le prêt d'un million en espèces. Sous le règne suivant, en 1722, la concession fut d'abord révoquée, sans indemnité, cela va sans dire; mais bientôt les notaires de Paris eurent assez de crédit pour obtenir de nouveau l'exemption du contrôle, sauf son remplacement par « un « droit à prendre sur les papiers et parchemins destinés « aux minutes et expéditions des mêmes actes ». (Déclaration du 7 décembre 1723.)

En vain les ministres de Louis XVI essayèrent-ils, à plusieurs reprises, de détruire cette situation irrégulière : elle subsista, en dépit de tous leurs efforts, jusqu'en 1789, et ne disparut que devant les prescriptions uniformes de la loi du 19 décembre 1790. Celle-ci fit, sans hésiter, triompher le principe d'égalité. « Nous n'examinerons pas, dit « le rapporteur, si les notaires de la capitale ont un intérêt « à s'opposer à l'enregistrement de tous leurs actes, qu'un « ministère incompétent et faible a soustraits à la loi du « contrôle observée en France. » (Rapport du comité de l'imposition, 22 novembre 1790.)

L'échelle des tarifs des droits proportionnels sous l'ancien régime aboutissait à faire payer beaucoup plus aux petites sommes qu'aux grosses; la progression était renversée.

Les valeurs jusqu'à 10.000 livres supportaient un droit de 1/2 à 3/4 pour cent environ, en moyenne. Au-dessus de 10.000 livres le droit descendait à 20 sols par 1.000 livres d'augmentation (soit 1/10me pour cent seulement).

Ainsi, tandis que la vente d'un immeuble de 500 livres coûtait 2 livres 10 sols de droit de contrôle, soit 1/2 0/0, celle d'un immeuble de 200,000 livres ne payait que 240 livres, soit moins de 1/8 0/0.

« Les conventions des pauvres gens, disait un écrit du « temps, sont toujours au-dessous de 10.000 livres ; ils « sont donc assujettis au droit de 7 livres et 10 sols par « 1.000 livres. Et les riches, dont les conventions ont le plus « souvent pour objet des valeurs au-dessus de 10.000 livres « ne sont taxés qu'au cinquième des pauvres. » (Gaultier de Biauzat. *Doléances sur les surcharges que les gens du peuple supportent*, etc., 1788.) (1).

La loi de 1790 rétablit la proportionnalité des tarifs dans toute sa rectitude. Désormais la vente d'un immeuble de 500 livres ou de 200.000 livres supportera exactement le même taux proportionnel, soit 2 0/0, d'une manière uniforme.

C'était là l'application des principes constants de justice et d'égalité, dont s'inspirait d'une manière générale l'assemblée constituante.

Dans le domaine réglementaire, les échanges, qui autrefois donnaient ouverture à un droit spécial vis-à-vis de chacun des contractants, cessèrent, en 1790, d'être injustement assujettis à une perception multiple. Le droit ne

1. « Le tarif ne devient modéré que lorsque les sommes sont considé- « rables, et c'est depuis les plus petites jusqu'à 10,000 livres que les droits « sont plus forts : de sorte que l'impôt tombe principalement sur les « pauvres, qui ne contractent que suivant leurs facultés. » (*De l'administration provinciale*, par Le Trosne, 1788.)

s'appliqua plus qu'à la valeur de l'une des parts, « lorsqu'il « n'y aura aucun retour ». (Loi de 1790. Tarif annexe.)

Les dépôts de sommes, de valeurs, ou d'objets, chez les officiers publics, imposés autrefois au droit proportionnel n'acquittèrent plus, en 1790, qu'un droit fixe parce qu'il n'y avait pas là transmission de propriété. C'était un acheminement vers la distinction rationnelle que la loi de l'an VII étendra à toutes les perceptions.

Il en fut de même à l'égard des inventaires de meubles tarifés au droit proportionnel par l'édit de 1722, et logiquement ramenés, en 1790, dans la classe des actes soumis au droit fixe, etc.

Ces perfectionnements propres à la loi de 1790, bien qu'émanant d'excellentes intentions, n'embrassent en somme, comme on le voit, que peu d'étendue. Leur importance relative s'amoindrit encore, si on les compare au grand nombre de dispositions des anciens règlements que la loi en question reproduit tels quels.

Nous n'avons pas encore abordé cette dernière nomenclature. Les exemples cités jusqu'ici s'appliquent uniquement aux parties de l'ancienne législation que la nouvelle a dénaturées et gâtées, ou bien aux innovations heureuses qui lui sont propres. Il s'agit maintenant de dresser la liste, beaucoup plus longue, des prescriptions identiquement maintenues d'un régime à l'autre. Nous serons obligé de ne nous arrêter qu'aux points les plus saillants de cette dernière division, afin d'abréger considérablement une liste qui deviendrait interminable.

Ainsi, les lois du contrôle avaient exempté de tout droit les lettres de change, afin de faciliter les transactions. « Sont « exemptés du droit de contrôle.... les lettres de change, bil« lets à ordre ou au porteur entre gens d'affaires, mar-

« chands et négociants, et billets de marchands à mar-
« chands pour fourniture de marchandises de leur com-
« merce réciproque. » (Tarif de 1722, article 97.)

La loi de 1790 conserva dans les mêmes conditions l'exemption des lettres de change, (Art. 11) (1); celle du 22 frimaire an VII la maintint également. Ce fut en 1816 seulement que le fisc commença à les frapper, en cas de protêt. (Loi du 28 avril 1816, art. 50.) Jusque-là, la solution de l'ancien régime prévalut.

L'ordonnance de 1722 disait au sujet des lettres de voiture : « Il sera payé cinq sous par chaque personne à qui « l'envoi sera fait. » (Tarif de 1722, art. 60.) La loi de 1790 conserva littéralement ces termes : » Actes sujets au droit « fixe de cinq sous : les lettres de voiture à raison d'un droit « pour chaque personne à qui les envois seront adressés. » (Loi du 5 décembre 1790. 3me classe du tarif, section I.)

L'enregistrement des testaments n'a lieu qu'après la mort du testateur : telle est la règle de l'ancien contrôle, aussi bien que celle de la loi de 1790 et des lois postérieures. Cependant, dès le moment du dépôt du testament chez un notaire, son inscription à sa date doit figurer sur les registres : la législation ancienne contenait déjà cette prescription essentielle, toujours en vigueur. Les employés du fisc peuvent ainsi prendre note de l'existence du document dès son dépôt, afin d'exercer leurs investigations en temps utile, sans toutefois être autorisés à lire d'avance le contenu des dispositions. Un arrêt du conseil du 6 novembre 1755 fixe clairement cette interprétation. La loi de 1790 la reproduit en ces termes :

« Les testaments seront inscrits sur les répertoires, sans « autre indication que celle de la date de l'acte du dépôt

1. Les lettres de change tirées de place en place et leurs endossements sont exceptés de cet article. (Loi du 19 déc. 1790, art. 11.)

« du testament, et sans que le préposé puisse prendre con-
« naissance de ces actes, ni aucune note qui y soit relative
« avant le décès du testateur. » (Art. 14.)

Les commentaires de l'ancien droit de contrôle ajoutaient : « Si les dispositions du testament étaient devenues « caduques, le contrôle du testament ne pourrait être exigé. » (De Contramont, 1780.) La même règle subsiste en 1790 : « Le testament dont toutes les dispositions sont devenues « caduques n'est plus de nature à être enregistré. » (Garnier, *Répertoire de l'enregistrement*.)

Le procès des religieuses de Tournon nous a montré que les exploits étaient soumis au contrôle, comme ils le sont aujourd'hui à l'enregistrement, et que l'insertion, dans le corps d'un exploit, d'obligations, quittances, cessions, etc., donnait ouverture au payement des droits spéciaux à ces actes, ce que la loi de 1790 et celle de l'an VII ont formellement répété.

« Il est dû autant de droits qu'il y a de demandeurs « et de défendeurs, disait l'ancien droit ; c'est-à-dire que « si l'exploit est fait à la requête de plusieurs personnes « ou signifié à plusieurs personnes ayant un intérêt dis-« tinct, chacune de ces personnes donne ouverture à un « droit spécial. » (*Encyclopédie méthodique*, 1786.)

La loi de 1790 dit pareillement : « Le droit sera perçu par « chaque personne requérante ou à qui la signification sera « faite. » (3e classe, section III.) Seulement la loi de 1790 innove assez peu heureusement, en ajoutant que le total des droits ne peut dépasser cinq sur un exploit, pour un même fait et pour un même jour. La loi de l'an VII rétablit le système de l'ancien régime sans aucune restriction. « Il « est dû un droit pour chaque demandeur ou défendeur, « quel qu'en soit le nombre. » (Loi du 22 frimaire an VII, art. 68.)

Les actes des huissiers non contrôlés étaient autrefois frappés de nullité. La loi du 19 décembre 1790 reproduit cette pénalité extrême (Art. 9), que la loi de l'an VII maintint à son tour.

Pour les actes des notaires non contrôlés, l'ancien droit se borna d'abord à édicter contre les notaires fautifs 200 livres d'amende et l'interdiction. Ainsi, un arrêt du 23 mai 1719 condamne le notaire Coudray qui avait omis de faire contrôler 146 actes, reçus depuis sept ans, à 200 livres d'amende pour chacun de ces 146 actes; en plus, Coudray est interdit de son office. Plus tard, il fut décidé que les actes des notaires non contrôlés seraient nuls et que les parties pourraient réclamer des dommages-intérêts contre les notaires en raison de cette nullité. (Décision du 29 mars 1737.)

La loi de 1790 se rattacha à la plus ancienne de ces deux jurisprudences. Elle décida que les actes des notaires dont l'enregistrement avait été omis ne deviendraient pas nuls, mais qu'ils ne vaudraient plus que comme actes sous seing privé, le notaire demeurant responsable vis-à-vis des parties des conséquences de cette situation. (Loi du 19 décembre 1790, art. 8 et 9.)

Quant aux obligations imposées aux notaires et officiers pour la garantie des droits, l'analogie la plus complète existe entre les dispositions des anciens règlements et celles de 1790 et de l'an VII. Les notaires et tabellions étaient assujettis autrefois, comme aujourd'hui, à la tenue d'un répertoire; ils devaient communiquer, à toute réquisition des employés de la ferme du Domaine, leurs minutes, liasses et registres, fournir un état trimestriel, par article, de tous les actes sujets à l'insinuation, qu'ils auront passés, etc.

La ferme ne se laissait guère surprendre en défaut d'une exigence vis-à-vis des redevables.

Sans parler des analogies d'un ordre secondaire, dont la citation deviendrait interminable, nous pouvons indiquer brièvement, pour terminer, la similitude existant sous les deux régimes à l'égard des délais d'enregistrement des actes des notaires (15 jours et 20 jours), des actes des huissiers (4 jours), des déclarations de successions et des testaments (6 mois), des pénalités consistant dans l'application de droits supplémentaires doubles et triples, etc.

L'organisation intérieure des services, avant 1789, offre des ressemblances non moins frappantes avec celle qui lui a succédé.

« Les commis, disent les anciennes instructions, seront « tenus d'enregistrer, jour pour jour et sans laisser aucun « blanc, les actes qui leur seront présentés,... de mettre la « mention du contrôle et de l'enregistrement sur les actes, « laquelle contiendra le numéro du feuillet du registre sur « lequel le contrôle aura été écrit, le lieu du bureau, la « date du contrôle et le reçu du droit,... ce qui sera signé « par le commis,...que les susdits commis arrêteront tous les « soirs leurs registres avant de quitter leur bureau, par un « arrêté écrit de leur main et signé d'eux immédiatement « au-dessous du dernier enregistrement ou au-dessous de « l'arrêté de la veille, dans le cas où il n'y aurait été porté « dans le jour aucun acte à contrôler, sans pouvoir différer « jusqu'au lendemain, etc. (Règlement du 21 juin 1780, ré- « sumant les arrêts du conseil des finances.)

Ces prescriptions encore en vigueur sont celles que tout enregistreur applique journellement.

Les sommiers *douteux*, les sommiers des *découvertes à éclaircir* avaient été inventés par la ferme. Ils furent maintenus tels quels en 1790, et se trouvent expressément mentionnés dans la circulaire du 18 mars 1791 qui ordonne

de continuer leur tenue purement et simplement. « Il « sera tenu, comme par le passé, un sommier douteux ou « des découvertes à éclaircir, qui doit correspondre avec « les précédents. » (Circul. n° 33, du 18 mars 1791.)

L'institution des *renvois*, c'est à-dire, des billets au moyen desquels chaque receveur transmet à ses collègues l'indication des renseignements parvenus à sa connaissance, et pouvant les intéresser, remonte également à la ferme. En 1791, la nouvelle administration eut hâte d'écrire à ses agents : « Le décret du 5 décembre 1790 a supprimé, Mes- « sieurs, les droits de contrôle ; on serait dans l'erreur si « on concluait de cette disposition générale qu'il n'y a « plus de motif pour *renvoyer* d'un bureau à l'autre les « extraits d'actes, jugements et articles de découverte. » (Circul. du 27 mai 1791.)

La hiérarchie du personnel sortit des mains de l'assemblée constituante telle que Necker l'avait organisée en 1780, lorsqu'il créa la régie des domaines et des droits domaniaux. (Règlement du 9 janvier 1780). En 1791, comme en 1780, des administrateurs réunis en conseil dirigèrent le service, composé de directeurs, d'inspecteurs, de vérificateurs, de receveurs, gardes-magasins, commis, etc.

Les émoluments de tous ces employés, avant comme après 1789, consistèrent en remises proportionnelles à l'ensemble des produits réalisés. Ces remises venaient compléter un traitement fixe minimum, garanti en toute hypothèse. (Loi du 27 mai 1791.) Les administrateurs eux-mêmes furent payés au moyen de remises. Du haut en bas de l'échelle, le système inventé par la ferme continua donc à prévaloir. Les forcements en recettes pour punir les omissions, les remises pour encourager les perceptions, tels étaient les doubles stimulants précédemment en usage

que maintint l'assemblée constituante. On ne s'explique pas qu'à une époque où l'opinion publique flétrissait les procédés des anciens traitants, l'assemblée n'ait pas rompu franchement avec eux et cherché un moyen plus noble d'exciter le zèle de ses agents.

Tous les emplois de l'administration de l'enregistrement, sauf ceux des receveurs, ont été, depuis lors, ramenés à un traitement fixe, mais à la suite de longs délais seulement. Ainsi les administrateurs ont touché des remises jusqu'en 1817 (1). C'est l'ordonnance du 22 mai 1817, qui a remplacé enfin pour eux, par une somme fixe, « le total « des traitements, indemnités, gratifications et remises « attribués à chacun ».

Aujourd'hui les receveurs, avons-nous dit, sont encore payés au moyen de remises. Peut-être un jour verrons-nous disparaître ce dernier vestige d'un mode de rémunération qui n'est plus en rapport avec les idées modernes.

## III

En résumé, l'œuvre de l'assemblée constituante ne gagne pas à l'examen détaillé que nous venons de lui faire subir. Il faut bien reconnaître, après avoir étudié et rapproché les textes, que la loi du 19 décembre 1790 suivit, les yeux fermés, la même route que l'ancien régime. Nous serions loin de la blâmer d'avoir ainsi continué les traditions du

1. En 1801, un document officiel indique le montant des remises réparties entre les divers agents du personnel de l'enregistrement. Pour chaque administrateur, 19.128 francs ; pour chaque directeur de 1re classe, 11.895 francs ; pour chaque inspecteur, 5.946 francs ; pour chaque vérificateur, 3.182 francs, et ainsi de suite, jusqu'aux timbreurs, compteurs, tournefeuilles, qui touchaient 969 francs, 606 et même seulement 363 francs de remises. (Arrêté du 22 juin 1801 relatif à la fixation des remises pour l'an IX.)

passé, en dépit de ses efforts pour le dissimuler, si elle avait au moins respecté les précédents, et tenté de les utiliser dans le sens du progrès. Mais, au contraire, elle rétrograda. Elle ne remit en vigueur les règlements antérieurs que pour les affaiblir ; elle ne copia l'ancienne législation que pour la modifier partiellement de la manière la plus défavorable aux perceptions ; elle détruisit l'expertise, interdit la recherche des mutations d'immeubles verbales ou sous seing privé, régla les droits d'après le revenu *présumé* des parties, réduisit les pénalités et leur enleva toute sanction, etc. ; en un mot, elle désorganisa une administration jusque-là prospère.

Huit ans après seulement, en l'an VII, l'impôt de l'enregistrement retrouva ses véritables bases. Le Directoire, instruit par l'expérience, pressé par le déficit, consentit à écouter les conseils pratiques des hommes compétents, réintégrés dans les administrations fiscales, et rédigea, un an avant sa chute, la loi fondamentale qui régit encore aujourd'hui les perceptions.

Cette loi du 22 frimaire an VII (12 décembre 1798) réalisa ce que nous avons vainement cherché dans la loi de 1790. Tout en plaçant franchement dans le passé le point de départ de ses perfectionnements, elle sut, en même temps, reviser conformément aux idées modernes les anciens règlements du contrôle. Toutes les prescriptions antérieures que la loi de 1790 avait maladroitement délaissées ou dénaturées, la loi de l'an VII les rétablit et leur restitua leur valeur : classification rationnelle des actes soumis à la formalité en actes translatifs et actes déclaratifs de propriété, contrôle de la valeur des immeubles au moyen de l'expertise, obligation de déclarer la valeur des transmissions à titre gratuit, obligation de déclarer les mutations immobilières effectuées verbalement ou sous seing

privé, tarification des baux en proportion exacte de leur valeur et de leur durée, réorganisation de l'enregistrement en débet, etc. Nous ne reviendrons pas sur ces réformes analysées (1), on s'en souvient, dans le cours du présent chapitre. Nous avons vu, à l'occasion de chacune d'elles, comment la loi de l'an VII se rattachait intimement au passé, et devenait, en même temps, l'origine de la législation moderne.

La loi du 22 frimaire an VII, toujours en vigueur, figure encore en tête du code de l'enregistrement actuel. Les perfectionnements postérieurs ont respecté ses bases essentielles. Nous ne mènerons donc pas plus loin cette étude historique, puisqu'en l'an VII la législation de l'enregistrement se trouve définitivement fondée.

Les diverses appréciations qui viennent d'être portées sur les lois d'enregistrement de la Révolution sont corroborées (avec moins de preuves à l'appui peut-être) par les auteurs spécialement compétents en cette matière.

Nous citerons, en terminant, quelques-unes de leurs opinions.

« *Cette loi de 1790* », dit le *Répertoire de jurisprudence* de Dalloz, « *suivit à peu de chose près le système de la loi* « *de Contrôle*. Elle se ressentit des idées dominantes de « l'époque : confiante dans la loyauté des contribuables, elle « ne réserva au Trésor aucun moyen de découvrir et de « poursuivre les mutations secrètes ; elle laissa ainsi la porte « ouverte à la fraude, et par là elle diminua dans une pro- « portion considérable les recettes du Trésor. » (*Répertoire*

1. A propos de chacune des questions soulevées par la loi de 1790, nous avons cité la solution que lui donna celle de l'an VII. Les principales dispositions de cette dernière loi se trouvent donc déjà signalées, sans qu'il semble nécessaire de les récapituler ici à nouveau.

*de législation et de jurisprudence* de Dalloz, V° ENREGISTREMENT.)

« Sous l'empire de la loi de 1790 », dit le *Recueil des lois de timbre et d'enregistrement* de Tardif, « les modifications « et les commentaires se multipliaient, la connaissance des « nouvelles dispositions législatives devenait de jour en « jour plus difficile, la perception se compliquait de nou- « veau, l'arbitraire menaçait d'envahir encore cette branche « des impôts... Il fut nécessaire de substituer aux lois an- « ciennes (celles de l'ancien régime et de 1790) une loi gé- « rale qui deviendrait un code complet en matière d'enre- « gistrement. » (Tardif, *Lois de timbre et d'enregistrement*, 1835.)

« Ces sages dispositions », dit en parlant de la loi de l'an VII le rapport au roi de M. de Chabrol, en 1830, « qui étaient le fruit du travail et de l'expérience, ont posé « des principes si justes et si bien adaptés à la nature des « choses, qu'ils sont entrés en quelque sorte dans les habi- « tudes sans éprouver d'altération. »

Le traité des droits d'enregistrement de MM. Championnière et Rigaud s'étend plus longuement qu'aucun autre sur l'étude de la législation antérieure à l'an VII.

« Il arriva de cette loi du 5-19 décembre 1790, dit-il, « comme de beaucoup d'autres conçues à la même époque : « elle était trop généreuse, elle ouvrait une large porte à « la fraude, et diminuait les recettes, en privant l'adminis- « tration d'une foule de moyens de percevoir. Le fisc n'y « trouva pas son compte. Bientôt, sous prétexte de la com- « pléter, et d'en assurer l'exécution, on en détruisit les « principes par des dispositions inconciliables avec ceux « qu'elle avait posés. » La loi de l'an VII intervint alors, et les savants auteurs s'expriment ainsi à son sujet : « Le « but annoncé de la loi était l'augmentation de l'impôt :

« aussi le système de la loi de 1790 se trouva-t-il presque « complètement abandonné, *pour revenir aux principes « anciens que l'on savait avoir été beaucoup plus productifs.* » (Championnière et Rigaud, *Traité des droits d'enregistrement*, 1839.)

Plus loin, le même ouvrage conclut dans ces termes: « La plupart des dispositions que contiennent les an« ciennes lois du centième denier se trouvent fidèlement « reproduites dans la loi du 22 frimaire an VII. *Le légis« lateur n'a guère fait, ainsi que nous l'avons déjà dit, « que transcrire l'œuvre de ses prédécesseurs.* » (Idem.)

*Transcrire l'œuvre de ses prédécesseurs* : MM. Championnière et Rigaud formulent avec plus d'énergie que nous n'aurions osé le faire, peut-être même avec exagération, le jugement qui découle de l'ensemble du présent chapitre sur le rôle des assemblées de la Révolution en matière d'enregistrement.

## § 3. DÉSORGANISATION DU PERSONNEL SOUS LA RÉVOLUTION. — PROGRESSION DES RECETTES A PARTIR DE L'AN VII

I. Causes destructives des perceptions sous la Révolution. — Papier monnaie. — Désorganisation du personnel. — Révocations et nominations arbitraires. — Rapport des régisseurs. — Biens nationaux. — II. Progression continue des recettes à partir de l'an VII.

### I

Quel produit retira chaque année le budget de l'exécution de la loi de 1790? Cette question qui, dans des temps réguliers, obtiendrait une réponse facile, devient à peu près insoluble dès qu'on aborde la période de la Révolution. Ou bien alors, en effet, les renseignements manquent

absolument, ou bien les chiffres, même les plus officiels, sont dépourvus de signification.

Ainsi, en l'an II, les régisseurs de l'enregistrement exposent que les droits d'enregistrement proprement dits ont rendu :

| | |
|---|---|
| En 1791 (11 mois d'exécution) | 35.069.034 livres. |
| En 1792. . . . . . . . . . . . . . | 42.992.137 — |
| En 1793 (en supputant le produit des deux derniers mois d'après les dix précédents). . . . . . . . . | 55.379.540 — |

Au premier abord, on admire le surprenant développement des recettes, qui passent ainsi, en deux ans, de 35 millions à 55 millions. Aucune explication, du reste, dans le compte rendu des régisseurs ne tend à atténuer ce sentiment d'admiration. Cependant, comment se peut-il que l'année 1792, signalée par la guerre extérieure, et surtout l'année 1793, troublée par tant d'événements intérieurs et extérieurs, fournissent de tels excédents ? Il est bien simple de découvrir, malgré le silence des régisseurs, que l'invasion des assignats est la seule cause de cette progression apparente. Plus le papier-monnaie se déprécie, plus les valeurs atteintes par les droits d'enregistrement s'enflent et s'exagèrent. Le prix d'un immeuble de 10.000 livres en numéraire se transforme en un prix de 100.000 livres, 500.000 livres, 1.000.000 livres en assignats ; l'application du tarif proportionnel à ces capitaux insensés crée des plus-values fantastiques, lesquelles témoignent seulement des progrès de la détresse publique.

Sous l'ancien régime, les droits de contrôle, d'insinuation et de centième denier rapportaient environ 41 millions (1).

1. « Les divers recouvrements confiés à l'administration des domaines, « y compris les derniers sols pour livre, et indépendamment de quelques

(Necker, *Administration des finances.*) Ces 41 millions, avant 1789, arrivaient au Trésor sans difficulté et sans effort. Le rapport du comité de l'imposition de l'assemblée constituante constate lui-même que « les droits de contrôle, « jusqu'à ce moment, n'avaient subi que de légères attein- « tes. » (Rapport du 18 août 1790.)

Aucune révolte ne se manifesta contre leur perception après la réunion de l'assemblée nationale, alors que tous les impôts indirects succombaient sous les attaques de la populace. « L'impôt du contrôle est de tous les impôts « celui qui a le moins souffert dans la perception et qui n'a « presque excité aucune insurrection. On a vu même dans « plusieurs cités du royaume, où le contrôleur était en « même temps receveur des aides, le peuple, emporté par « son impatience, brûler les registres de cette dernière « partie et respecter ceux du contrôle. » (Discours d'Antoine Morin, député, lu dans la séance du 28 novembre 1790.) On ne peut donc pas objecter que les droits de contrôle aient été impopulaires. D'ailleurs, le gouvernement de Louis XVI s'occupait de réparer les imperfections que pouvait présenter cette législation spéciale, et Necker nous apprend, dans son compte rendu au roi, qu'un travail à ce sujet, « commencé depuis nombre d'années par un homme «expérimenté, est maintenant achevé », et soumis à l'examen d'un comité de magistrats du conseil. Les employés des bureaux, qui préparèrent le dossier de l'assemblée constituante, connurent sans doute ce travail et s'en inspirèrent,

« petits droits abonnés, doivent s'élever aujourd'hui entre 52 et 53 mil- « lions.

« Mais il ne faut pas compter parmi les contributions du peuple, ni les « produits des bois, ni le revenu des domaines réels, ni même le cens et « les droits seigneuriaux, puisque ce ne sont pas des impôts. Tous ces « objets se montent à 11 ou 12 millions. Reste donc à porter dans le ta- « bleau des impositions 41 millions. (Necker, *Administration des finances*, 1784.)

d'autant plus qu'il était conçu dans un esprit analogue à celui qui présida à la confection de la loi de 1790 ; « il ne « devait point respirer un esprit fiscal », et proposait « une perception plus douce et plus équitable ». (Compte rendu au roi, 1781.)

L'impôt du contrôle , tel qu'il existait sous l'ancien régime, s'il eût été progressivement amélioré pendant une période calme, et surtout doté d'un tarif plus élevé, — car l'ancien tarif était très modéré, — aurait fourni bientôt un produit de beaucoup supérieur à celui de la loi de 1790. Déjà son rendement atteignait, comme nous l'avons vu, 41 millions avant 1789, tandis que les onze premiers mois de l'application de la loi de 1790 ne donnèrent que 35.069.000 livres. Cependant la loi de 1790 avait notablement rehaussé les tarifs. Mais, en même temps, on sait qu'elle laissait le champ libre à la fraude, en affaiblissant les moyens de contrôle et en sacrifiant les pénalités.

En 1792, les 42.992.000 livres de produits inscrits au tableau des régisseurs ne représentaient en réalité, d'après le taux de dépréciation des assignats, que 26 millions environ. En 1793, les 55.379.000 livres, figurant au même tableau, valaient 15 ou 16 millions tout au plus en numéraire.

Le ministre des finances, Ramel, relate dans sa récapitulation des recettes de l'an IV, que l'enregistrement a rendu 358.924.000 livres. Mais le même document, dans une dernière colonne, indique que ces 358 millions n'expriment en réalité que 11.134.000 livres en numéraire. (Compte rendu sur l'administration du département des finances, 25 fructidor an V.) La décadence des recettes, arrivée à ce degré, n'est plus le fait de la législation fiscale. Elle provient de causes plus générales, qui sortent du cadre de ce chapitre, sauf une seule que nous voulons spécialement

examiner ici : la désorganisation du personnel chargé de la perception de l'impôt (1).

Il suffit de lire le rapport présenté par les régisseurs de l'enregistrement à la Convention nationale pour juger de l'état auquel se trouvaient alors réduits les agents de cette administration. Les régisseurs ne sont pas suspects d'inimitié contre le régime existant, puisqu'ils commencent par déclarer avec orgueil : « que toutes les places de ré-« gisseurs sont occupées aujourd'hui par des directeurs, « qui, à l'ancienneté des services, réunissent des sentiments « républicains »; et qu'ils vantent ensuite les bienfaits de l'épuration des fonctionnaires publics. « La mesure « salutaire des certificats de civisme, disent-ils, a fait ré-« voquer plusieurs agents de la Régie; quelques-uns ont « été destitués par les représentants du peuple envoyés « dans les départements; d'autres ont perdu leur place « comme ex-nobles; enfin, le visa des certificats de ci-« visme par les comités de surveillance pourra encore oc-« casionner des vacances d'emploi. »

Jusque-là, les régisseurs ne se plaignent pas, bien qu'ils éprouvent beaucoup d'embarras à pourvoir convenablement à toutes ces vacances : « Mais, ajoutent-t-ils, les ré-« gisseurs ne doivent pas laisser ignorer que, dans les no-« minations faites par les représentants du peuple en mis-« sion à la place des préposés de la Régie qu'ils ont destitués, « ils ont choisi des employés qui n'avaient pas toujours les « qualités requises par la loi d'organisation de la Régie, ni « la capacité qu'exigeaient les fonctions auxquelles ils

1. On trouvera au chapitre des douanes l'exposé de la même anarchie. En outre, en décrivant l'ensemble de la situation financière sous la Révolution, nous reviendrons d'une manière générale sur la corruption, l'épuration et les souffrances des fonctionnaires publics pendant cette période.

« étaient appelés, qu'ils ont même *nommé quelquefois des* « *personnes entièrement étrangères à la Régie*. Des com- « missaires civils du conseil exécutif, des corps adminis- « tratifs, *des sociétés populaires* ont cru pouvoir imiter cet « exemple. On sent combien ces nominations deviennent « nuisibles à la Régie, puisque, d'un côté, ces places sont « occupées par des *agents incapables*, et que de l'autre « côté, elles découragent les employés qui avaient de jus- « tes droits à ces places par leur civisme, l'ancienneté de « leurs services et leur talent.» (Compte sommaire rendu, par les régisseurs nationaux de l'enregistrement et du domaine, de leur administration depuis son établissement jusqu'au 1[er] pluviôse de l'an II de la République.)

Des employés nommés et révoqués, dans la régie de l'enregistrement, non pas par leurs supérieurs hiérarchiques, non pas même par des députés en tournée, ou par des corps administratifs locaux, mais par des sociétés populaires! On taxerait d'invraisemblables de telles assertions si elles ne figuraient pas dans un rapport officiel.

Déjà le ministre des contributions publiques avait signalé à la Convention divers arrêtés de ses commissaires nommant d'emblée aux plus hautes fonctions de l'enregistrement des individus absolument étrangers à l'administration. Par exemple, à Strasbourg, un surnuméraire, Laveaux, autrefois journaliste, est spontanément promu directeur à la place de son chef, le citoyen Thomassin. « Les régisseurs nationaux, dit le ministre, déclarent que « cette nomination est contraire à la loi, et qu'ils ne « peuvent répondre de leur administration, s'ils sont « obligés d'avoir pour directeur un citoyen qui ne s'est « occupé jusqu'à présent que de livres et de journaux. Je « défère le tout à la sagesse de la Convention nationale. » (25 février 1793. Arch. nation., A. F. II, 28.)

Le refus d'un certificat de civisme par la municipalité entraîne immédiatement la destitution. Il suffit du caprice ou de la malveillance d'un membre des comités locaux pour priver le fonctionnaire le plus méritant de cette pièce indispensable à son maintien. On trouve dans les dossiers du personnel conservés aux Archives des mentions sinistres telles que celle-ci : « en remplacement du citoyen « ... *frappé par le glaive de la loi* ».

En outre la grande affaire des biens nationaux tomba précisément à cette époque dans les attributions de l'administration de l'enregistrement. Tous ses autres travaux furent immédiatement relégués au second plan. Les millions que pouvaient rapporter les droits sur les actes parurent insignifiants à côté des milliards de domaines qu'il s'agissait de liquider. Les circulaires de la Régie ne s'occupèrent plus d'autre chose (1) : prise de possession, surveillance, conservation, perception des revenus, location, enfin mise en vente des bien confisqués. Tantôt le système de l'adjudication publique prévaut, puis celui des offres annuelles, ou des cessions à prix déterminé soit aux municipalités, soit à des particuliers : voici des loteries à 50 livres le billet, etc. Sur cent circulaires de cette époque, plus de soixante ont trait aux biens nationaux (2).

La loi du 19 décembre 1790, malgré ses défauts, ne méritait pas de voir son exécution anéantie au milieu de cet immense désordre ; la meilleure loi, du reste, eût sombré comme elle.

1. « L'administration *s'est fixée particulièrement* sur la gestion des « biens de la famille Capet, des personnes mises hors la loi, déportées et « condamnées pour crimes contre-révolutionnaires. » (Compte rendu des « régisseurs nationaux de l'enregistrement. Janvier 1794.)

2. En l'an III, sur un total de 141 circulaires, on en compte 87 exclusivement relatives aux biens nationaux.

## II

En l'an VI, après la disparition du papier-monnaie, l'impôt de l'enregistrement commença à renaître. Quelques lois efficaces, dont nous avons analysé plus haut les dispositions, celle du 9 vendémiaire an VI notamment, précédèrent alors la loi reconstitutive de l'an VII. Les recouvrements effectués en l'an VI s'élevèrent à 69 millions brut, et à 63. 714. 191 francs net. Malheureusement, la plus grande partie de ces rentrées s'opéra encore en valeurs mortes, bons de réquisition, rescriptions, bons des 2/3, etc. (Compte rendu au Directoire exécutif sur les opérations de l'an VI, par Ramel, ministre des finances, fructidor an VII.)

En l'an VII, l'enregistrement rapporta 57 millions net; en l'an VIII, il rapporta 51 millions net; en l'an IX, 63 millions net. (*Des finances de la République française*, par Ramel.)

Après l'an VII, il devient difficile de connaître (1) le montant exact des perceptions d'enregistrement, parce que les comptes du Trésor cumulent l'enregistrement pro-

1. Un ouvrage récent attribue les recettes suivantes à l'impôt de *l'enregistrement proprement dit*, au commencement du siècle :

| | | |
|---|---|---|
| An IX | — 78.341.706 | francs. |
| An X | — 88.788.590 | — |
| An XI | — 106.788.590 | — |
| An XII | — 104.792.716 | — |
| An XIII | — 131.759.996 | — |

(*Les Budgets de la France depuis le commencement du siècle*, par M. Nicolas, 1883.) L'auteur n'indique pas l'origine de ces chiffres. L'administration des finances a publié dans le *Bulletin de statistique* de juin 1877 un relevé aussi détaillé que possible, composé d'après des sources qu'elle seule pouvait recueillir, et dans lequel, cependant, elle ne parvient pas à dégager les produits spéciaux de l'enregistrement pendant cette période.

prement dit, le timbre, les hypothèques, etc., et le plus souvent aussi le prix de vente des domaines nationaux.

Mais, à défaut des chiffres relatifs à l'an X et aux quelques années postérieures, les résultats de la loi du 22 frimaire an VII apparaissent d'une manière éclatante dans les statistiques, à partir du moment où la reconstitution de la comptabilité permet de les constater. Sous la Restauration, les recouvrements que nous avons laissés à 63 millions en l'an IX, atteignent 105 millions, en 1816 ; 128 millions, en 1817; 140 millions, en 1828. (Rapport sur l'administration des finances, 15 mars 1830.)

En 1850, le total de 200 millions est dépassé ; l'année 1860 fournit 300 millions. Enfin, aujourd'hui, l'enregistrement enrichit le budget de plus de 500 millions.

---

# CHAPITRE XVI

## DROITS DE TIMBRE

### 1. ANCIENS DROITS DE FORMULE. — PROJET SOUMIS AUX NOTABLES EN 1787.

I. Anciens droits de formule. — Leur insuffisance. — II. Projet de 1787. — Nullité, timbre extraordinaire, actes sous seing privé, lettres de change, journaux, affiches, etc.

I

Le droit de timbre se nommait autrefois droit de *formule* (1).

D'une manière générale, il frappait les actes judiciaires et les actes notariés. Ainsi, d'une part, les actes de procédure, requêtes, exploits, exécutoires, jugements, arrêts, etc., tant pour les originaux que pour les copies et expéditions; de l'autre, les actes du ministère des notaires, contrats de mariage, donations, transactions, achats et ventes, baux, procurations, etc., y compris les extraits et expéditions, étaient assujettis à la formule. (Ordonnance de juin 1680, et Déclaration du 19 juin 1691.)

1. Le nom de droit de *formule* avait été donné à l'impôt du timbre, parce qu'en 1673, Louis XIV, dans le but de rendre le style des tribunaux uniforme, et de prévenir les vices de rédaction, avait fait imprimer sur les papiers timbrés des modèles d'actes dont les officiers publics n'avaient que les blancs à remplir.

En dehors de ces deux grandes divisions, différents actes tombaient encore sous le coup de l'impôt, tels que les ordonnances ou monitoires qui se publient au prône des paroisses et s'affichent aux portes des églises ; les quittances de revenus du roi, des villes et communautés, de cinq sols et au-dessus ; les contraintes, les passavants et congés, les passeports, les registres tenus par des personnes publiques, ceux des communautés d'arts et marchands, etc. Mais ces dernières taxations ne dérivaient plus, comme celles des deux premières catégories, d'une classification précise et générale. Leur nomenclature, dépourvue de méthode, comportait de très nombreuses lacunes, dont nous apprécierons plus exactement l'étendue en étudiant le projet de réforme de 1787.

Le timbre, ou formule, sous l'ancien régime, rapportait environ 6 millions de livres par an, tant pour le principal que pour les dix sols pour livre. (*Encyclopédie méthodique*, 1785.) (1).

Le prix de la formule variait suivant qu'il s'agissait de papier ou de parchemin. Les règlements prescrivaient, en effet, dans un grand nombre de cas, l'emploi du parchemin timbré. Le papier timbré coûtait 5 sous en grand format, 3 sous 9 deniers en moyen format, 2 sous 6 deniers en petit format, 1 sou 6 deniers 3/4 la demi-feuille. La demi-feuille d'alors, qui se vendait seulement un sou et demi, était à peu près égale en dimension à la demi-feuille actuelle de 0 fr. 60 ; on voit quelle énorme augmentation ont subi les tarifs.

1. Cette évaluation ne figure que dans l'*Encyclopédie méthodique*. Les autres traités de l'époque confondent toujours les produits du timbre avec ceux du contrôle, de l'insinuation, du centième denier, etc., ou même avec ceux de la régie des domaines tout entière.

Quant au parchemin, sa valeur atteignait nécessairement un taux beaucoup plus élevé. La grande peau figurait dans le tableau de la débite pour 2 livres 10 sols, la demi-peau pour 1 livre 17 sols 6 deniers; la feuille pour une livre 5 sols, etc.

L'impôt de la *formule* n'avait pas cours dans toutes les provinces : la Flandre, le Hainaut, le Cambrésis, l'Artois, l'Alsace et la Franche-Comté s'en trouvaient exemptés. A Paris, au contraire, le prix des papiers destinés aux actes des notaires avait été exceptionnellement rehaussé de 10 sous par feuille de papier, pour compenser l'exemption du contrôle dont ceux-ci jouissaient.

Ce résumé suffit à montrer l'état arriéré de l'organisation de l'impôt de la formule sous l'ancien régime : il rapportait peu, ne s'étendait qu'à une partie du territoire et n'atteignait qu'un nombre restreint d'actes, les plus faciles à saisir. Tandis que les droits de contrôle et de centième denier possédaient, comme nous venons de le voir, une réglementation savante et perfectionnée, élevant l'ancienne jurisprudence presque au niveau de la jurisprudence moderne, rien de semblable n'existait en ce qui concerne les droits de formule : ceux-ci fonctionnaient en vertu de lois vagues et générales, dans un petit cercle, et leur application ne pouvait devenir fructueuse qu'à la condition de recevoir une extension toute nouvelle.

## II

Le projet soumis à l'assemblée des notables, en 1787, entreprit de donner à l'impôt du timbre l'extension dont nous parlons. Il s'attacha à bien classifier les actes, afin

de ne plus en laisser échapper, et à taxer chacun d'eux d'une manière rationnelle. Ce projet ne parvint sans doute pas à entrer en exécution, mais au moins prépara-t-il les matériaux que l'assemblée constituante utilisa en 1790.

Le projet de 1787 ne s'occupait ni des actes notariés, ni des actes judiciaires, puisque déjà l'impôt frappait d'une manière générale ces deux catégories. Mais à l'égard des actes sous seing privé tout restait à faire : ce fut là que se portèrent ses soins. Sur 18 millions environ de produits nouveaux prévus, plus de 12.500.000 livres concernaient les actes sous seing privé. La rédaction primitive, déposée sur le bureau des notables, spécifiait que tous les actes sous seing privé, tels que conventions, marchés, traités synallagmatiques, baux, comptes de tutelle, etc., de même que tous les reçus ou quittances seraient écrits sur papier timbré, à défaut de quoi ils n'auraient aucun effet en justice.

Dépouiller de toute valeur devant la justice les actes sous seing privé qui n'auraient pas été timbrés, c'était prononcer leur nullité. Aussi les bureaux des notables n'admirent-ils pas cette pénalité extrême. Le bureau de Monsieur et celui du comte d'Artois, notamment, exposèrent qu'une telle rigueur tournerait au détriment de l'impôt lui-même. Le gouvernement répliquait, avec une certaine raison, que « si chacun était libre de ne faire timbrer les actes « sous seing privé qu'au moment de les produire en justice, « il serait presque inutile d'établir le droit, parce que sur « 1.000 actes sous seing privé, il n'y en a souvent pas un « qui devienne contentieux. (Éclaircissements fournis par le « contrôleur général sur les questions posées par le bureau de Mgr le comte d'Artois, 25 avril 1787.)—« Si on laissait au « public, ajoutait le ministre, la liberté de pouvoir faire tim-

« brer les actes, lorsqu'il serait dans le cas de les produire « en justice, il est constant que ces objets ne rapporteraient « pas un million. » (Idem, 26 avril 1787.)

Néanmoins, malgré cette première résistance, le gouvernement comprit qu'il ne pouvait maintenir la peine de la nullité, et lui substitua, d'abord, une amende proportionnelle à la valeur exprimée dans l'acte, amende qui atteignait 24 0/0 de cette valeur dans certains cas (12 livres pour les sommes au-dessous de 50 livres ; 24 livres pour celles au-dessous de 100 livres ; 12 livres en sus pour chaque 100 livres). Bientôt on convint de réduire l'amende à 24 livres par feuille, d'une manière fixe, et c'est dans cette forme que la disposition figura à l'article 6 du projet d'édit.

Nous verrons cette question de la nullité des actes non timbrés soulevée de nouveau, en l'an VII, au moment de la confection de la loi constitutive du timbre. Les Conseils du Directoire, comme l'avait fait l'assemblée des notables, repoussèrent alors la nullité malgré les raisons invoquées en sa faveur par le gouvernement et la commission.

Le projet de 1787 voulait aussi, dans sa première rédaction, permettre de timbrer, après coup, les actes sous seing privé que les parties n'auraient pas pu, séance tenante, rédiger sur timbre. « Comme il peut arriver qu'on n'ait pas de « papier timbré sous la main dans le moment même où l'on « est obligé de faire un acte, la facilité sera donnée de faire « apposer un timbre extraordinaire sur le papier libre dont « on se sera servi, pourvu que ce soit dans les huit jours. » (Éclaircissements du contrôleur général, 25 avril 1787.)

Mais cette concession disparut du texte définitif devant la prudente réflexion des agents du fisc. Concéder un délai de huit jours après la date de l'acte, pour le faire timbrer, du moment que rien ne garantissait la sincérité de la date en

question, ouvrait en effet la porte à des fraudes inévitables. Le texte de l'édit se borna donc à autoriser l'apposition du timbre *extraordinaire* sur les papiers ou parchemins *blancs* dont les particuliers voudront faire usage. (Art. 17.) C'est encore la rédaction qui subsiste aujourd'hui (Loi du 13 brumaire an VII) (1), à l'égard du timbre extraordinaire.

Les actes sous seing privé, dont nous venons de parler, les conventions, marchés, baux, etc., n'étaient pas seuls assujettis au timbre : le projet atteignait aussi les papiers privés les plus élémentaires, tels que lettres missives, notes, écrits personnels, etc. Seulement, à l'égard de ceux-ci, la formalité ne devenait exigible que lorsqu'ils servaient en justice. Le timbre ne devait les frapper qu'au moment où ils apparaissaient devant le tribunal ; et ce timbre rétroactif s'apposait alors sans amende puisque aucun texte n'exigeait son application préalable. Cette disposition figure telle quelle aujourd'hui, d'une manière définitive, dans la législation.

Sur les représentations des notables, il fut en outre inséré dans le texte de l'édit qu'au dessous de 24 livres, les quittances pourraient se donner sur papier libre. (Art. 10 du projet de 1787.) Aujourd'hui, depuis la loi de l'an VII, le minimum est abaissé à 10 francs. (Loi du 13 brumaire an VII, art. 16.)

Le projet de 1787 inaugurait à l'égard des lettres de change une importante perception qui n'a pas cessé de figurer, depuis, dans la loi. Le gouvernement de Louis XVI proposait d'abord de frapper les lettres de change d'un timbre proportionnel divisé en six classes suivant la valeur

1. « Les citoyens qui voudront se servir de papiers autres que ceux de « la Régie, ou de parchemin, seront admis à les faire timbrer avant d'en « faire usage. » (Loi du 13 brumaire an VII, art. 7.)

exprimée dans les billets. Les bureaux des notables, au nom du commerce, demandèrent que cette classification fût restreinte à trois. « Le commerce des lettres de change « serait trop grevé par un tarif divisé en 6 classes. Le bu- « reau, qui s'est procuré des instructions de la part des « principaux négociants et banquiers, est assuré que trois « classes d'un tarif modéré peuvent être combinées de ma- « nière à donner un produit au moins équivalent. » (Bureau de Monsieur, mardi 22 mai 1787.)

En 1787, l'administration manifestait déjà sa tendance constante et très logique à étendre les divisions du tarif des lettres de change, afin de les frapper aussi proportionnellement que possible. Mais cette tendance était, comme on le voit, combattue, dès le début, par les notables, à l'instigation des gros négociants et banquiers qui trouvaient intérêt à confondre dans un même tarif les billets de peu d'importance et ceux plus considérables que leurs affaires comportaient. Ils réussirent au delà de leurs prétentions. Car le tarif figura dans l'édit avec deux divisions seulement, ainsi réparties : lettres de change, billets de commerce, mandats, etc., jusqu'à 2.000 livres 15 sous; au-dessus de 2.000 livres, 1 livre 10 sous.

Une lettre de change de 100.000 livres payait donc 1 livre 10 sous, comme une lettre de 2.000 livres. Nous verrons la loi de 1790 reproduire cette anomalie, qui disparut en l'an VII.

Cependant le principe de l'imposition des lettres de change ne s'en trouvait pas moins pour la première fois posé, et désormais un simple changement de tarif suffira pour régulariser la taxe.

Les livres des commerçants et marchands, ainsi que ceux de toutes autres personnes assujetties par la loi à tenir des registres et répertoires, tombèrent, en 1787, dans la catégo-

rie des documents soumis au timbre. L'ordonnance de 1673 obligeait déjà les commerçants à décrire leurs opérations sur des registres destinés à être produits en justice. Le timbre même avait été prescrit à leur égard, mais l'observation de cette formalité demeurait négligée. Le projet de 1787 la remit en vigueur, et nous verrons les lois du début de ce siècle l'imiter.

Les annonces, affiches, prospectus, avis, billets de mariage et d'enterrement, etc., figurèrent pour la première fois, en 1787, parmi les objets susceptibles d'être timbrés. Le projet prévoyait, de ce chef, une recette de 120.000 livres par an, soit : 48.000 livres pour les prospectus; 60.000 livres pour les divers placards et billets de faire part ; 12.450 livres pour les affiches de spectacle. En ce temps là, l'Opéra distribuait ou apposait 600 affiches environ par spectacle, et jouait 3 fois par semaine. La Comédie italienne et la Comédie française répandaient chacune 500 affiches par représentation et jouaient tous les jours. Quatre autres petits spectacles étaient, en plus, comptés dans le projet pour 250 affiches par jour chacun. (Mémoire sur le droit de timbre, 14 mai 1787.)

Les journaux, gazettes, almanachs de toute nature, feuilles ou cahiers périodiques se voyaient appelés aussi, pour la première fois, à supporter leur part d'impôt. Le timbre des journaux, qui depuis a si vivement préoccupé l'opinion publique, trouve son origine dans l'édit de 1787. Le tarif projeté ne dépassait pas, pour la *Gazette de France* et autres gazettes de ce genre, 30 sous par abonnement annuel; pour le *Journal de Paris*, le droit s'élevait exceptionnellement à 2 deniers par numéro ou 3 livres par abonnement annuel. De même pour les *Petites-Affiches*.

Le gouvernement établissait de la manière suivante la statistique du tirage des journaux :

| | | |
|---|---|---|
| *Journal de Paris*, quotidien. . . | 6.000 | abonnements. |
| *Petites-Affiches*. . . . . . . . . . | 10.000 | — |
| *Gazette de France*. . . . . . . . | 20.000 | — |

32 autres sortes de différents journaux, gazettes, feuilles littéraires et autres, 2.000 abonnements chacun en moyenne;

30 journaux d'affiches en province, 10.000 abonnements à eux tous environ.

Le produit total du nouvel impôt devait atteindre 219.000 livres (dont 30.000 livres pour la *Gazette de France,* 30.000 livres pour les *Petites-Affiches*, 18.000 livres pour le *Journal de Paris*, etc.).

(Mémoire sur le droit de timbre du 14 mai 1787.) (1).

Comme un grand nombre de journaux ne paraissaient pas tous les jours, on peut, d'après les données ci-dessus, évaluer la moyenne du tirage quotidien à 40 ou 50.000 exemplaires, dont 10 ou 15.000 se composaient d'affiches : telle était la situation en 1787, bien arriérée en regard des

1. En regard de cette statistique administrative des journaux en 1787, il est intéressant d'en citer une autre, dressée en l'an IV par les soins du Directoire. Le rapport du ministre à ce sujet porte en tête ces mots de sa main : *Objet à rester très secret.*

Enquête du 19 frimaire an IV.

Nombre total de feuilles expédiées par la poste : 56.183, dont voici les principales.

| | | | |
|---|---|---|---|
| *Tableau de Paris* . . . . . . . . . . . . . . | 2.231 | exemplaires | |
| *Courrier de l'égalité*. . . . . . . . . . . . . | 5.391 | — | |
| *Gazette de France* . . . . . . . . . . . . . | 1.250 | — | |
| *Annales historiques*. . . . . . . . . . . . . | 2.137 | — | |
| *Courrier républicain* . . . . . . . . . . . . | 1.626 | — | |
| *Gazette française*. . . . . . . . . . . . . . | 3.482 | — | |
| *Moniteur*. . . . . . . . . . . . . . . . . . . | 5.105 | — | |
| *Journal Perlet* . . . . . . . . . . . . . . . | 4.243 | — | |
| *Journal des hommes libres*. . . . . . . . . | 2.153 | — | |
| *Courrier universel par Husson*. . . . . . | 2.259 | — | etc. |

(Rapport du ministre des finances au Directoire exécutif sur le nombre des journaux expédiés par la poste, 20 frimaire an IV. — Arch. nat., A. F. III, 115.

2 millions de feuilles qui inondent maintenant chaque jour le pays.

Les papiers de musique continuaient d'être imposés, et nous les retrouvons, après la Révolution, soumis encore au timbre, depuis l'an VI jusqu'en 1840.

La nouvelle nomenclature des objets tarifés comprenait les commissions, brevets de nomination, lettres de concession de pensions, de privilèges, etc., ainsi que les passeports, sauf-conduits, etc., les requêtes, mémoires et pétitions, et les lettres de voiture.

Le projet étendait la formalité du timbre jusqu'aux quittances de rentes sur l'hôtel de ville et de pensions. Les quittances de rentes sur l'hôtel de ville, par un respect très légitime des contrats, étaient demeurées jusqu'alors exemptes de tous droits : l'impôt qui frappait toutes les autres pièces comptables ne les atteignait pas. Ce furent les bureaux des notables eux-mêmes, qui demandèrent de faire cesser cette honorable exception. Ils supposèrent qu'il existait plus de 700.000 parties de rentes sur l'hôtel de ville; le droit de 3 sous 4 deniers par quittance calculé sur deux échéances devait produire environ 250.000 livres. (Bureau de monseigneur le comte d'Artois, 26 avril 1787.)

Il faut ajouter que le gouvernement avait primitivement l'intention de faire cesser toutes les exceptions existantes en faveur des provinces où la formule n'avait pas cours, et d'établir l'uniformité absolue de l'impôt. Mais les notables reculèrent devant les réclamations qu'une mesure aussi radicale aurait soulevées. « Le vœu ayant paru « général à cet égard, on a supprimé la disposition relative « à l'établissement de l'ancien timbre dans les provinces « exemptes. » (Séance du 26 avril 1787.) Il demeura seulement entendu que toutes les dispositions nouvelles, à dé-

faut des anciennes, entreraient partout en vigueur. (Article 2 du projet d'édit.)

Le projet sur le timbre de 1787, après avoir fait l'objet d'une discussion approfondie à l'assemblée des notables, comme nous venons de l'indiquer, devint un édit officiellement promulgué le 4 août 1787 et précédé d'un long préambule. (Déclaration du roi concernant le timbre, faite et arrêtée au conseil d'État tenu à Versailles le 4[e] jour d'août 1787.) Il ne s'agissait donc pas d'un projet sans conséquence, éventuellement préparé ; mais d'un travail sérieux et définitif, prêt à entrer en application.

Cependant le Parlement ayant adressé au roi des remontrances (1) à ce sujet, Louis XVI fit enregistrer d'office l'édit dans un lit de justice tenu à son château de Versailles, le 6 août 1787. On sait que le Parlement continua à résister, qu'il fut exilé à Troyes, puis qu'enfin Louis XVI céda et retira sa déclaration du 4 août sur le timbre, en même temps que celle relative à la subvention territoriale (2). Il obtint à ce prix le rétablissement de la paix. (Édit du roi de révocation de la déclaration du 4 du mois d'août concernant le timbre. Donné à Versailles au mois de septembre 1787.)

Ainsi l'édit primitif du 4 août, dont nous avons analysé les dispositions, n'eut qu'un mois d'existence. Il demeura donc, en réalité, à l'état de projet.

Quoi qu'il en soit, ce projet contenait dans son ensem-

1. Les remontrances du Parlement concernant l'impôt du timbre ne contiennent que des considérations de politique générale, et se bornent, au point de vue technique, à formuler quelques objections banales telles que celle-ci : « L'impôt du timbre attaque la tranquillité individuelle.... « il ne peut se concilier avec la sûreté publique parce qu'il nuirait à la bonne « foi qui en est la base, etc. » (Remontrances du parlement de Paris, arrêtées le 24 juillet 1787.)

2. Voir page 123.

ble le programme complet de la législation future. L'impôt du timbre n'a reçu, depuis, aucun perfectionnement important qui n'occupât déjà sa place dans l'édit élaboré par les notables : droit sur les actes sous seing privé ; amende en cas d'omission ; droit sur les papiers quelconques produits en justice, sur les lettres de change, sur les affiches, sur les prospectus, sur les journaux, sur les passeports, sur les lettres de voiture, sur les papiers de musique, etc. ; la législation moderne tout entière existe en germe dans cette nomenclature. Dès à présent, un œil exercé reconnaît là la matière des lois de l'an VII et des années postérieures.

### § 2. — LOI DE L'ASSEMBLÉE CONSTITUANTE SUR LE TIMBRE. — LA RÉVOLUTION. — PERFECTIONNEMENTS SUCCESSIFS APRÈS ELLE. — RÉGIME ACTUEL

I. La loi de 1790 reste en deçà des progrès de 1787. — Son rôle transitoire. — II. Sous la Révolution le timbre ne paye plus même ses frais. — Projets du Directoire. — Loi de l'an VI. — III. Loi du 13 brumaire an VII. — Perfectionnements postérieurs. — Produits actuels.

I

L'assemblée constituante, cependant, n'utilisa pas ces excellents matériaux. Il sembla qu'elle craignît de faire trop ostensiblement des emprunts aux travaux de la monarchie : elle tenait, avant tout, à donner à ses œuvres l'apparence d'un caractère personnel. « L'impôt du timbre, disait Ca-« zalès, pourrait offrir un mode de remplacement de la « gabelle : non pas tel qu'il avait été conçu en 1787, mais « avec de grandes et utiles modifications. » (13 février 1790.)

Le rapporteur de la loi, Rœderer, cite de même « le projet « de timbre proposé aux notables et accepté par eux »

parmi les combinaisons que l'assemblée doit rejeter. Il cherche une forme toute nouvelle d'imposition. « La dou-« ceur de sa perception doit se concilier avec l'économie, « et on ne saurait employer que des moyens compatibles « avec la Constitution et la liberté. » (Rapport de Rœderer, 8 janvier 1791.)

Le programme au début, comme on le voit, reste dans des données très vagues. La suite du rapport ne l'éclaircit pas mieux :

« Le droit de timbre, dit-il, est demandé par la voix pu-« blique ; la difficulté est dans l'exécution du projet. « Le timbre porte-ra-t-il sur toutes les espèces de propriétés « foncières et mobilières, sur les salaires publics et sur « les consommations ? ou ne frappera-t-il que sur l'un ou « l'autre de ces objets ? Telle est la première question que « vous avez à résoudre.

« Quelques personnes auraient désiré que le droit de « timbre portât sur les propriétés foncières proportion-« nellement à leur valeur. Mais vous avez déjà rempli cet « objet par le droit d'enregistrement.....

« Il s'est élevé une autre question importante relativement « aux actes faits sous seing privé. Nous avons examiné « s'ils devaient être soumis à un impôt progressif..... Nous « avons pensé que les actes sous seing privé devraient « être soumis à un droit de timbre uniforme.....

« Il ne peut donc rester de difficultés que sur nos moyens « d'exécution. Nous les développerons dans le cours de la « discussion. » (Idem.)

Le timbre doit-il porter sur les propriétés foncières proportionnellement à leur valeur ? Le prix du papier timbré pour les actes judiciaires suivra-t-il la valeur des objets ? Faut-il étendre le timbre aux objets de consommation ? Les actes sous seing privé doivent-ils être soumis à un impôt

de timbre progressif? etc. Après avoir discuté une à une, et résolu négativement ces étranges questions, le rapporteur consacre à peine quelques lignes à l'analyse du texte de la proposition qui devint la loi du 12 décembre 1790-18 février 1791.

Les articles 1er et 2 de cette loi abolissent d'abord les anciennes empreintes et en recréent immédiatement de nouvelles. Puis l'article 3 énumère les actes qui seront à l'avenir écrits sur papier timbré. D'une manière générale, il range dans cette catégorie *les actes soumis à l'enregistrement* (1). Cette définition débutait par une grave erreur : car les actes soumis à la formalité de l'enregistrement ne composent qu'une portion de ceux que le timbre peut frapper. Parmi les actes sous seing privé, par exemple, ceux-là seuls portant mutation d'immeubles tombent sous le coup de l'enregistrement dans les six mois de leur date. Seuls, par conséquent, ils devaient le timbre, d'après la nouvelle rédaction. Les autres, enregistrés seulement au moment de leur production en justice, ne devenaient passibles du timbre que dans une hypothèse très éventuelle. Il en résultait que la presque totalité d'entre eux échappait à la formalité. Nous verrons la loi de l'an VII réparer les brèches de cette définition primordiale, absolument incomplète.

La loi du 18 février 1791 abandonna, en outre, l'imposition des journaux, feuilles périodiques et prospectus que le projet de 1787 avait pour la première fois taxés. Elle trouva l'innovation trop audacieuse, sans doute, pour l'é-

1. « Art. 3. — Seront écrits sur papier timbré : 1° toutes les minutes et « expéditions qui, soit en minutes, soit en expéditions, dans tous les cas, ou « dans quelques cas seulement, sont soumis à la formalité de l'enregistrement en vertu du décret du 5 décembre dernier. » (Loi des 12 décembre 1790-18 février 1791.)

poque, et n'en fit pas même mention dans ses préliminaires (1).

Toutefois, un grand nombre d'autres dispositions de l'édit de 1787 prirent encore place dans l'œuvre de l'assemblée constituante : d'abord l'idée d'imposer les lettres de change. La loi de 1791 cessa d'exempter ces valeurs. Mais, pas plus que le projet de 1787, elle ne leur attribua de tarif proportionnel. Dans l'un et l'autre texte, à partir de 2.000 livres, en 1787, et de 1.200 livres, en 1790, un maximum limita le taux du droit. Les lettres de change de 120.000 livres ou 200.000 livres acquittèrent le même impôt que celles de 1.201 livres. L'influence des gros banquiers, qui, nous l'avons vu, avait dicté cette injustice en 1787, la fit reproduire en 1791.

En 1791, toutefois, on créa des catégories au-dessous du maximum de 1.200 livres, afin de réduire la taxe des billets inférieurs à 800 livres et à 400 livres. Les notables avaient en vain réclamé cette subdivision.

La nouvelle loi reproduit encore les dispositions du projet d'édit de 1787 en ce qui concerne le timbre des registres des municipalités, des universités, des hôpitaux, et autres administrations publiques, des certificats, des autorités, des passeports, etc. (Art. 3, § 3 et 4.)

Les registres des négociants, marchands, fabricants, etc., dont le projet de 1787 prononçait l'assujettissement au timbre, figurent aussi dans la nomenclature de 1791. (Article 3, § 6.)

L'assemblée constituante suivit le projet des notables jusque dans l'imposition des quittances de rente : « Seront

1. Cependant quelques mois auparavant, Du Pont de Nemours avait répondu à un de ses collègues qui proposait une imposition très légère sur les journaux : « Le comité prendra en considération cette idée dans « un projet d'imposition sur le timbre conçu d'une manière conforme aux « vœux de l'assemblée. » (Séance du 22 mars 1790.)

« écrites sur papier timbré : les quittances de rentes payées « par le Trésor public ». (Loi du 18 février 1791, art 3, § 5.) La scrupuleuse bonne foi des temps modernes a effacé cette taxe indirecte sur la rente.

Beaucoup d'autres prescriptions secondaires du projet de 1787, et de l'ancienne législation, inutiles à mentionner, se retrouvent dans la loi de 1791 : timbre extraordinaire, limitation du nombre de lignes par page, exemption du timbre pour les quittances inférieures à 25 livres ; interdiction d'employer les feuilles commencées, d'écrire plusieurs actes sur la même formule, etc.

En résumé, la loi du 18 février 1791 emprunta à l'ancien régime une grande partie de ses dispositions ; mais, au lieu de coordonner fortement les mesures qui s'offraient toutes préparées à son choix, et d'accroître leur efficacité, elle leur imprima au contraire, conformément à ses propres sentiments, un caractère hésitant et incomplet : le désir de ménager les contribuables et de paraître plus libérale que la ferme, l'emporta sur celui d'assurer la fécondité budgétaire de l'impôt.

Aussi cette loi ne remplit-elle qu'un rôle transitoire, et n'a-t-elle conservé qu'un souvenir historique : « C'était la « loi fondamentale de l'époque, dit le Répertoire de Dal- « loz, mais bientôt, comme on le verra, elle a été modi- « fiée profondément, et enfin abrogée complètement. »

## II

Pendant le cours de la Révolution, l'insuffisance des résultats de la loi de 1791 dépassa même, il faut l'avouer, celle de sa rédaction. Non seulement l'impôt du timbre ne couvrit plus ses frais, mais il devint une dépense considéra-

ble pour la République. Dès l'an III, le rapporteur de la commission des finances s'écrie: « Le timbre ne produit « pas de quoi payer le papier! » (Rapport sur les finances par Rewbell, 29 prairial an III, 17 juin 1795.)

Le même Rewbell, devenu président du Directoire, écrivait en l'an IV aux conseils: « Citoyens législateurs, le Di- « rectoire exécutif ne doit pas laisser ignorer aux conseils « la situation de la régie du timbre. Les frais d'achats et « de transports des papiers destinés à être timbrés sont « beaucoup supérieurs à la fixation du prix du timbre; « et l'*État éprouve une perte considérable sur la distri- « bution du papier timbré.* » (Message du 21 frimaire an IV, 1 décembre 1795.)

Les conseils s'émurent de cette situation, et proposèrent d'y remédier en relevant les tarifs. Johannot résuma ainsi, à ce propos, l'historique des perceptions depuis 1790: « Lors de l'établissement de ce droit, dit-il, on espérait « que le produit annuel serait de 24 millions; le résultat « a prouvé combien on s'était trompé à cet égard.

« Le produit a été en l'an II de 10.528.000 livres.

« En l'an III, de 14.280.000 livres; sur quoi il faut déduire « les frais d'administration et d'achat de papier.

« Le produit de l'an II a laissé quelque bénéfice.

« En l'an III, le papier ayant renchéri dans une proportion « plus forte, *la dépense a absorbé complètement la recette.*

« En l'an IV, il en est résulté un *déficit énorme.* » (Rapport de Johannot. Conseil des Anciens, 11 nivôse an IV, 1er janvier 1796.)

Ainsi, l'impôt du timbre, destiné primitivement à rapporter 24 millions, offre, au bout de quelques années, ce singulier exemple de créer un *déficit énorme*, c'est-à-dire, non seulement de ne rien produire, mais encore de constituer une charge considérable pour le budget.

La loi rendue à la suite des rapports précédents se borna à élever jusqu'à 5 livres le prix de la demi-feuille de petit papier (au lieu de 2 sous 6 deniers en 1790), et jusqu'à 20 livres le taux proportionnel des lettres de change, qui ne dépassait pas 1 livre en 1791. (Loi du 11 nivôse an IV 1er, janvier 1796.)

Ce n'était pas là un remède efficace. Il aurait fallu reconstituer les bases mêmes de la loi du timbre, refaire sa définition, étendre ses dispositions, supprimer le maximum du droit proportionnel, englober dans la formalité tous les actes sous seing privé, y assujettir les affiches, les journaux, les lettres de voiture, les prospectus, les livres de commerce, etc., transformer, en un mot, de fond en comble la loi de 1790, et revenir à une organisation fiscale analogue à celle du projet de 1787. L'impôt ne pouvait être productif qu'à ce prix. C'est ce que firent bientôt les lois de l'an VI et de l'an VII.

Dès la fin de l'an IV, les droits de timbre durent être payés en *numéraire métallique*, ce qui permit de ramener les taxations à un taux normal. (Loi du 14 thermidor an IV, août 1796.)

L'année suivante, un certain nombre d'actes sous seing privé furent nommément classés parmi ceux passibles du timbre : lettres de voiture, inventaires, factures, mémoires, passeports à l'intérieur. En outre, le tarif des lettres de change cessa de favoriser injustement les gros négociants ; le taux de 0 fr. 50 cent. pour mille suivit indéfiniment les valeurs sans maximum. (Loi du 5 floréal an V, 24 avril 1797.)

En l'an VI, la loi même qui consacra la faillite des deux tiers sur la dette publique soumit au timbre les pétitions et mémoires présentés aux ministres, aux administrations de département et municipalités, etc., les con-

naissements, les polices d'assurance, etc. Elle n'hésita plus à introduire dans le code fiscal l'assujettissement à l'impôt des journaux, gazettes, feuilles périodiques et papiers-nouvelles. (Loi du 9 vendémiaire an VI, 30 septembre 1797.) (1). De l'an VI date donc l'imposition des journaux, renouvelée du projet de 1787, qui survécut d'une manière continue jusqu'en 1848; puis, qui reparut, après deux ans d'interruption, pour être définitivement abolie en 1870.

Les feuilles de papier de musique devinrent aussi tributaires du fisc, à partir de l'an VI jusqu'en 1840. (Loi du 3 brumaire an VI, 24 octobre 1797.)

En dernier lieu, les affiches administratives furent assujetties au timbre, et c'est encore aujourd'hui en vertu de la loi du 9 vendémiaire an VI qu'elles acquittent le prix de cette empreinte obligatoire, dont le taux seul a varié.

Toutes les innovations, contenues dans le projet primitif de 1787, se trouvèrent ainsi successivement mises à exécution en l'an VI.

Cependant il restait encore à remanier les bases mêmes de la législation, compromises, comme nous l'avons vu, par l'insuffisance de la rédaction de la loi de 1791. Ce fut l'œuvre de la loi du 13 brumaire an VII.

## III

La préparation de cette grande loi, encore aujourd'hui la loi fondamentale du timbre, souleva de très vives oppo-

1. Loi du 9 vendémiaire an VI, titre II : ENREGISTREMENT.

Art. 56. Les lettres de voiture, les connaissements, chartes-parties, et polices d'assurance, les cartes à jouer, les journaux, gazettes, feuilles périodiques ou papiers-nouvelles, les feuilles de papier de musique, toutes les affiches autres que celles d'actes émaus d'autorités publiques, quelle que soit leur nature ou leur objet, seront assujettis au timbre fixe ou de dimension.

sitions en l'an VII. Un premier texte adopté par le conseil des Cinq-Cents échoua devant les Anciens, sur les conclusions du rapport de Lebrun. (Conseil des Anciens, 14 messidor an VI, 2 juillet 1798.)

Quelques mois après, le représentant Duchâtel soumit un nouveau projet qui récapitulait et complétait d'une manière savante et pratique toutes les dispositions antérieures concernant l'impôt du timbre (6 vendémiaire an VII, 27 septembre 1798).

Ce projet contenait cependant, dès l'abord, une prescription radicale que le conseil des Cinq-Cents eut la sagesse d'écarter : la nullité des actes non timbrés. Duchâtel voulait que tout acte non revêtu de la formalité fiscale perdît, par ce seul fait, sa valeur légale : « Quelque sévère que paraisse « la peine de la nullité, disait-il, elle sera un bien pour la « société et pour chaque individu, puisqu'elle préviendra « les abus et mettra les citoyens dans l'heureuse impuis- « sance de nuire à leurs intérêts. » (Discours de Duchâtel, Cinq-Cents, 27 septembre 1798.)

Mais, lui répondait-on, « le despotisme royal lui-même « n'osa jamais adopter en matière de timbre le système de « la nullité. Il n'employa que la peine des amendes contre « les délinquants. Je demande que la République ne fasse « pas ce que craignait de faire l'ancien régime. » (Discours de Chollet, Cinq-Cents, 27 septembre 1798.)

La nullité disparut en effet du projet. Depuis lors, l'administration, à diverses reprises, a tenté de la remettre en vigueur dans l'intérêt des perceptions, en 1871 et 1875 notamment (Projet du 12 juin 1871. Rapport de M. Bertauld, 14 mai 1875), mais sans plus de succès. Les passages du discours de Duchâtel ont été en vain rappelés devant les assemblées modernes : celles-ci ont toujours

refusé, comme le conseil des Cinq-Cents en l'an VII, d'admettre un tel excès de pénalité.

Cependant le projet délibéré par les Cinq-Cents, bien que débarrassé de cette innovation dangereuse, rencontra devant les Anciens une violente opposition. Le rapporteur conclut à son rejet. (Rapport de Moreau, de l'Yonne, Anciens, 2 brumaire an VII.)

La première critique portait sur la définition des actes soumis au timbre, insérée dans le nouveau texte. On se souvient de l'insuffisance de la définition de la loi de 1791. Le projet de l'an VII réparait cette lacune fondamentale. D'après lui, « tous les papiers destinés aux actes civils et « judiciaires et aux écritures qui peuvent être produits en « justice » doivent être timbrés, sauf les exceptions « nommément exprimées ».

Cette excellente rédaction, par le fait même de sa précision et de sa généralité, inquiétait les intéressés. « L'article 1er, objectait-on, ne désigne pas clairement les actes « et écrits sujets à la formalité... Il donne aux préposés la « facilité d'abuser des omissions, et leur permet d'assujettir au timbre des écrits que les législateurs n'ont jamais eu l'intention d'y soumettre. Votre commission « pense que ce système est en opposition avec l'esprit des « lois d'un peuple libre et indépendant. » (Rapport du 2 brumaire an VII.)

Cependant l'expérience montrait, d'un autre côté, que la définition de la loi de 1791 ruinait les perceptions. En voulant énumérer chacun des objets soumis au timbre, elle en omettait un grand nombre, par suite de lacunes inévitables. Le nouveau texte, au contraire, embrassait tous les actes, sauf ceux nommément exceptés. « L'article 1er me paraît à moi clair et précis, répondait un « membre des Anciens ; il stipule qu'il n'y aura d'autres

« exceptions que celles nommément désignées dans la loi. » (Opinion de Legrand, 13 brumaire an VII.)

L'assemblée ne put se refuser à l'évidence de la supériorité de cette rédaction.

Les autres attaques dirigées contre le projet ne reposaient pas sur des bases plus solides. Ainsi, les opposants s'étaient emparés des mots *ouvriers et artisans*, ajoutés à la liste des commerçants assujettis à la tenue des registres timbrés (banquiers, négociants, marchands,... ouvriers et artisans), pour prétendre qu'on voulait écraser le travailleur, au lieu de « frapper le luxe exagéré qui insulte à « la misère et enfante les vices ». — « Représentants de la « grande nation, s'écriait à ce propos le rapporteur, c'est « pour le peuple, pour le peuple, dont chaque goutte de « sueur payait autrefois un tribut au despotisme, que ses « mandataires ont mis en action les principes régénérateurs « de la Révolution française ! » (Rapport de Moreau, de l'Yonne.)

La plus dangereuse logomachie risquait encore, à la fin de 1798, de compromettre le sort des plus sages réformes. Heureusement, quelques esprits sensés firent observer que les mots *ouvriers et artisans* ne pouvaient se rapporter qu'à ceux faisant habituellement des fournitures, « qu'il « était inutile, dans cette occasion, de dépenser des explo- « sions de sentiments populaires et philanthropiques », que personne ne songeait à taxer les simples journaliers : « C'est une dérision de penser que la Révolution a voulu « comprendre cette classe de citoyens. » (Opinion de Legrand, d'Indre-et-Loire.)

Sans poursuivre la suite des objections déclamatoires qui assaillirent le projet, disons tout de suite que la sagesse, aidée par l'urgence des nécessités fiscales, triompha enfin des hésitations du conseil des Anciens : la résolution

fut définitivement votée dans son ensemble, le 13 brumaire an VII (3 novembre 1798) (1).

Cette loi du 13 brumaire an VII donna à l'impôt du timbre une assiette désormais immuable.

Elle définit dans toute son étendue, comme nous l'avons vu, la portée des droits : elle leur attribua une classification précise en timbre de dimension et timbre proportionnel : elle assura à ce dernier une proportionnalité absolue sans maximum ; elle engloba dans les perceptions tous les actes publics et sous seing privé, les pétitions et mémoires adressés aux administrations, les registres des officiers ministériels, ceux des négociants et commerçants, etc. Elle confirma les taxes établies sur les journaux, les affiches, les papiers de musique, etc. Spécialement enfin, elle réglementa les obligations des notaires, huissiers, greffiers, celles des simples citoyens et celles de la Régie elle-même, par une série de dispositions claires et efficaces qui n'ont pas cessé, depuis lors, de demeurer en vigueur.

« C'est, dit le Répertoire de jurisprudence de Dalloz, la « pierre angulaire de tout le système de perception des « droits de timbre. Les lois ultérieures ont eu pour objet, « non de poser des principes nouveaux, mais simplement « d'appliquer avec discernement et de renfermer dans leurs « véritables limites les principes admis par la loi de bru« maire. »

En effet, comme le remarque judicieusement le Répertoire de Dalloz, les principes de la législation du timbre n'ont pas varié à partir de l'an VII ; et la plus importante

1. Article 1er : « La contribution du timbre est établie sur tous les pa« piers destinés aux actes civils et judiciaires et aux écritures qui peuvent « être produites en justice et y faire foi. Il n'y a d'autres exceptions que « celles nommément exprimées dans la présente. »

réforme accomplie, depuis cette date, dans l'organisation de l'impôt semble se réduire à la création des timbres mobiles.

Mais si les principes ont, dès ce moment, possédé une assiette définitive, le nombre des objets imposés se trouvait encore loin d'être complet.

Déjà nous avons vu, depuis l'an V, le domaine de l'impôt du timbre s'étendre successivement aux lettres de voiture, aux passeports à l'intérieur, aux inventaires, mémoires, factures, puis à tous les actes sous seing privé susceptibles d'être produits en justice, aux pétitions, aux polices d'assurance, aux papiers de musique, aux affiches et aux journaux.

A dater de l'an VII, la liste des accessions se complète : les avis imprimés qui se crient et se distribuent dans les rues (loi du 6 prairial an VII, 25 mai 1799) (1), et les formules de patente (loi du 25 avril 1844) ; puis, en 1850, le droit de timbre spécial aux bordereaux d'agents de change, celui sur les actions des sociétés, sur les obligations négociables des départements, communes, établissements et compagnies (loi du 5 juin 1850), sur les actions et obligations des compagnies étrangères (loi du 21 juin 1857), sur les titres de rentes et emprunts des gouvernements étrangers (loi du 13 mai 1863), sur les chèques (loi du 14 juin 1865). Enfin, après 1870, le droit de timbre spécial de 0,10 c. sur les quittances (loi du 23 août 1871).

L'impôt du timbre embrasse donc aujourd'hui un nombre presque illimité d'objets.

1. Loi du 6 prairial an VII, article 1er. — Les avis imprimés, quel qu'en soit l'objet, qui se crient et distribuent dans les rues et lieux publics ou que l'on fait circuler de toute autre manière, seront assujettis au droit de timbre, à l'exception des adresses contenant la simple indication de domicile ou le simple avis de changement.

En analysant ces objets, et en mettant à part ceux qui se rapportent aux valeurs mobilières, inconnues à la fin du siècle dernier, actions et obligations négociables, titres de rente des gouvernements étrangers, chèques, etc., il est curieux de remarquer que la presque totalité des autres se trouvaient compris d'emblée dans le projet soumis aux notables en 1787.

Ce projet, fortifié par une réglementation très étudiée, représentait ainsi un travail d'une remarquable précocité.

Si la loi de 1791 s'en était courageusement inspirée, si, au lieu d'emprunter seulement à ce précieux précédent quelques articles, comme nous l'avons vu, elle avait eu la fermeté de mettre immédiatement à exécution l'ensemble de ses prescriptions, le budget aurait, dès ce moment, profité d'un revenu qu'il n'obtint que huit ans plus tard.

Le timbre, qui, sous la Révolution, après la loi de 1791, non seulement avait cessé de fournir des ressources au budget, mais était devenu une cause de déficit, produisit, en l'an VII, 17 millions net.

En l'an VIII, il rendit net 15.400.000 francs ; et en l'an IX, 16 millions net (1). (Tableau général des recettes de la République française, par Ramel.)

1. Les produits de l'an VII et de l'an VIII se décomposaient ainsi :

| | | | |
|---|---|---|---|
| An VII. | Timbre du papier | 17.847.429 | livres. |
| | Timbre des journaux, affiches, papiers de musique | 1.284.117 | — |
| | Timbre des cartes | 315.723 | — |
| | Total | 19.447.269 | — |
| | A déduire : frais et remises | 2.000.000 | — |
| | Reste en produit net | 17.447.269 | — |
| An VIII. | Timbre gradué | 2.231.294 | francs. |
| | Timbre de dimension | 13.727.934 | — |
| | Timbre des papiers, cartes | 171.678 | — |
| | Timbre des journaux, affiches, etc. | 1.131.088 | — |
| | Total | 17.261.994 | — |
| | A déduire : frais et remises | 1.861.994 | — |
| | Reste en produit net | 15.400.000 | — |

En 1815, les perceptions du timbre n'atteignaient encore que 17.954.200 francs ; en 1816, près de 25 millions brut ; en 1829, 28.737.000 francs. Le niveau de 100 millions n'a été dépassé qu'après les exhaussements de tarifs postérieurs à 1870.

Aujourd'hui l'impôt du timbre rapporte plus de 150 millions.

---

# CHAPITRE XVII

## SUPPRESSION DES BARRIÈRES INTÉRIEURES

I. Consistance des anciennes lignes de traites à l'intérieur : leur enchevêtrement. — Péages. — Voyage d'une pièce de vin du Midi à Paris. — II. Tentatives pour supprimer les barrières intérieures. — Colbert, Trudaine, Montaran, l'abbé Morellet, Necker, assemblée des notables en 1787. — III. Suppression des barrières intérieures par l'assemblée constituante.

### I

« Il faut convenir que toute cette constitution est barbare », disait Necker, en 1781, dans son compte rendu au roi, au sujet des droits de traites ou de douanes. En effet, la carte de France, publiée à la suite du compte rendu, montre un pays, dont l'unité fait aujourd'hui la gloire et la puissance, découpé par des barrières intérieures, comme un assemblage de contrées étrangères.

Ce qu'étaient exactement les traites sous l'ancien régime, aucun code de l'époque ne l'indique d'une manière officielle et complète. Tous mentionnent la répartition du territoire en trois grandes régions, mais nul ne donne l'énumération des lignes secondaires tracées à l'intérieur de ces divisions principales.

La matière était inextricable. Elle formait, pour l'administration elle-même, un imbroglio dont quelques érudits seulement parvenaient à démêler le fil. « Cette législation

« est tellement embrouillée qu'à peine un ou deux hom-
« mes par génération viennent à bout d'en posséder com-
« plètement la science. » (Necker, *Administration des finances.*)

La première des trois grandes divisions douanières de la France comprenait toute la partie du territoire formant le Centre et le Nord : Ile-de-France, Orléanais, Bourgogne, Berry, Poitou, Normandie, Picardie. Le tarif de 1664, établi par Colbert, enserrait ce premier groupe de provinces. La perception en était autrefois confiée à cinq fermiers, ce qui fit nommer ce territoire province des *cinq grosses fermes.*

La seconde division, égale à peu près en superficie à la précédente, comprenait tout le Midi, à partir d'une ligne droite coupant horizontalement la France à la hauteur de Lyon, Moulins et Rochefort. Le Limousin, l'Auvergne, le Lyonnais, le Dauphiné, la Provence, le Languedoc, l'Armagnac, le Bordelais, la Saintonge, composaient la masse de cette seconde section, à laquelle se rattachaient, comme des îlots détachés, au nord-ouest la Bretagne, à l'est la Franche-Comté. Cet ensemble, nommé provinces *réputées étrangères,* était renfermé dans le tarif de 1667, établi, trois ans après celui de 1664, par le même Colbert. La plupart des droits du tarif de 1667 dépassaient de beaucoup ceux de 1664. Sur les tissus de laine, les toiles de Hollande, etc., ils étaient doubles ; sur d'autres articles, tels que divers objets de bonneterie, ils étaient quadruples.

Pourquoi Colbert avait-il ainsi créé, à trois ans de distance, deux tarifs applicables chacun à un assemblage de provinces distinct? Ce n'était là qu'une déviation de son projet primitif. La pensée de supprimer toutes les barrières de douanes intérieures et de reporter entièrement la perception aux frontières existait, comme une nécessité ab-

solue, dans l'esprit de cet homme d'État. Mais, en 1664, il ne put réussir à unifier que les provinces désignées plus haut sous le nom des cinq grosses fermes. Les autres ayant refusé l'association, Colbert les groupa, au moins provisoirement, sous le nom de provinces réputées étrangères, dans un deuxième tarif plus élevé, celui de 1667.

Enfin, à ces deux divisions s'ajoutait celle des provinces nouvellement conquises, la Lorraine, l'Alsace, et les Trois-Évêchés, auxquelles il convient d'ajouter le pays de Gex, Bayonne, la haute ville de Dunkerque, Marseille et son territoire, ainsi qu'Avignon, qui conservaient une communication libre avec l'étranger et se nommaient provinces *à l'instar de l'étranger effectif.*

Chacune de ces circonscriptions, munie d'un régime douanier spécial, était close par des barrières aussi bien vis-à-vis de l'étranger que réciproquement vis-à-vis l'une de l'autre.

Aux obstacles résultant de ces trois grandes divisions principales s'ajoutaient ceux d'innombrables droits secondaires.

Ces droits secondaires, ou droits locaux, étaient, tantôt superposés aux droits principaux, tels que la *traite vive de Nantes*, la *traite par terre d'Anjou*, le *trépas de la Loire*, la *traite domaniale*, la *traite morte de Bretagne*, etc., tantôt constitués en nouveau cordon, dans l'intérieur du périmètre des précédents, comme la *double et* la *triple cloison d'Angers*, la *traite d'Arzac*, la *traite de la Charente*, etc.

Ainsi que nous l'avons dit, aucun manuel de l'ancien régime ne fournissait au voyageur ou au commerçant le tableau officiel du réseau de ces lignes secondaires. C'est encore la loi de suppression des traites, du 5 novembre 1790, qui présente à cet égard l'énumération la plus com-

plète : on y compte 45 droits locaux dont l'annulation est prononcée. Mais il existait, en outre, près de 1600 péages appartenant au roi, aux communautés, aux seigneurs, aux abbés, etc.

Un recueil périodique dont il a été déjà parlé, les *Éphémérides du citoyen*, publié par l'abbé Baudeau, disciple de Quesnay et de Turgot, relate, dans son cinquième volume (1775), les vicissitudes d'un voiturier, transportant par eau des marchandises du Midi à Paris. Le document dont il s'agit contient des renseignements authentiques, puisqu'il a été rédigé par le sieur Blanchet, commissaire de police sur les quais et ports de la ville de Paris, chargé, par mission spéciale (1), de se rendre dans le Midi, d'y acheter en différentes localités des muids de vin, et de les ramener lui-même à Paris, afin de pouvoir rendre compte *de visu* de tous les incidents fiscaux du voyage.

Le vin que le sieur Blanchet achète à Roanne, provient du Roussillon et du Dauphiné, et il a déjà acquitté des droits à la douane de Valence et à celle de Lyon (2). Au départ de Roanne, un droit seigneurial devient exigible à Artais ; puis un autre à Giverdon. L'entrée des cinq grosses fermes se trouve à Digoin. On y paye les droits du tarif de 1664.

A Decize, il faut acquitter les droits d'octroi, sans passe-debout, c'est-à-dire sans remboursement à la sortie, bien que le bateau ne fasse que traverser la ville. A Nevers, le receveur réclame cinq péages différents : un pour le duc de Nevers, un pour le maire et les échevins de la ville, deux pour différents seigneurs, un pour l'évêque. En

1. La mission donnée au sieur Blanchet prouve déjà par elle-même qu'il était impossible de connaître, sans se renseigner sur place, la nature, le nombre et le taux des différents droits.

2. Nous ne mentionnons que les droits d'entrée, de traites et de péage applicables aux marchandises en général, et nous laissons de côté les droits d'aides et leurs accessoires spéciaux aux boissons.

outre, l'octroi est exigible, comme à Decize, sans remboursement. A Poids-de-fer, puis à la Charité, sont trois nouveaux péages, et les octrois en plus ; à Cosne, deux péages, l'un au profit du prince de Conti, l'autre au profit des religieuses de l'Annonciade ; à Nemours, péage pour le duc d'Orléans et péage pour les chanoines d'une église d'Orléans ; à Moret, péages pour les seigneurs, et pour les marguilliers de Notre-Dame de Moret ; enfin à Melun, trois octrois, ceux de Melun, de Moret et de Nemours, qui s'y trouvent centralisés, et, en outre, droit de péage au profit du duc de Villiers. Pourquoi le sieur Blanchet laisse-t-il ses marchandises à Melun, et ne les mène-t-il pas jusque dans Paris ? Il trouve sans doute l'épreuve suffisante, et le fait est qu'elle donne amplement l'idée des terribles entraves qu'éprouvait alors la circulation des marchandises, dans le royaume. (*Nouvelles Éphémérides économiques,* tome V, 1775.)

## II

Nous avons la peinture, prise sur le vif, d'un état de choses intolérable. Aussi, lorsque les idées de réforme commencèrent à dominer dans l'opinion du pays et dans l'esprit des gouvernants, la question de la suppression des traites intérieures et des péages fut immédiatement abordée, ou, plus exactement, reprise. Car, depuis les États généraux de 1614, elle avait été déjà soulevée. Plus tard, Colbert, comme nous l'avons dit, tenta de la résoudre, et n'y réussit qu'imparfaitement. Depuis lors, condamnée par tous les économistes, l'existence des traites ne se maintenait plus que pour deux motifs : d'abord les nécessités du budget, puis l'opposition des provinces soi-disant intéressées à rester dans leur isolement.

En 1760, un intendant des finances, Trudaine, fut chargé de rechercher les moyens de parer à ces deux objections. Il entreprit, dans ce but, ou plutôt, fit entreprendre sous sa direction, un travail considérable, tendant d'une part à dégager le montant exact des perceptions de traite opérées à l'intérieur, abstraction faite de celles qu'on recouvrait sur les marchandises étrangères, et d'autre part à chiffrer, le plus exactement possible, le bénéfice que retirerait chaque province individuellement de la réforme. « L'affaire « ne fut pas jugée, dit l'abbé Morellet dans ses Mémoires; « M. Trudaine est mort, sans avoir cette satisfaction qu'il « méritait si bien. La Révolution a depuis triomphé des « obstacles, mais c'est en renversant tout sur ses pas ; et « cet avantage a trop coûté. » (*Mémoires de l'abbé Morellet.*)

Ce même abbé Morellet, en même temps que Trudaine entreprenait son travail de réforme générale, publiait un mémoire sur le reculement des barrières, au nom d'un groupe de commerçants et d'industriels de la Lorraine, province *à l'instar de l'étranger*, une des plus récalcitrantes aux changements proposés. Aucune barrière ne la séparait de l'étranger : mais, entre elle et la France, s'élevait le tarif de 1664, ou celui de 1667, suivant la destination des marchandises. Certains industriels, ceux au nom desquels parlait l'abbé Morellet, trouvaient avec raison que l'étranger entrait trop librement chez eux : « Tous les établissements, « depuis environ vingt ans, dit-il, sont déchus, affaiblis ou « anéantis. La cause de cette décadence est l'introduction « libre des marchandises étrangères.» (*Mémoire des fabricants de Lorraine et du Bar, concernant le projet d'un nouveau tarif*, par l'abbé Morellet, Nancy, 1672.) (1).

1. Cependant, malgré cette opposition partielle, la majorité des négociants de Lorraine se prononça toujours dans un sens contraire, et préféra la concurrence étrangère à celle de la France. Jusqu'au sein de l'as-

M. de Montaran, intendant du commerce, publia également un *Mémoire sur les tarifs et les droits de traite en général*, dans lequel, après avoir posé les bases d'un tarif de douane uniforme, il s'occupait spécialement de démontrer aux provinces de Bretagne, de Lorraine et d'Alsace, combien leur véritable intérêt devait les engager à renoncer aux lignes séparatrices des traites intérieures.

Le contrôleur général, Bertin, exposait, vers la même époque, à l'intendant de Bretagne la nécessité de cette réforme, et lui demandait de s'entendre, à cet égard, avec les négociants de sa province. « Il y a bien longtemps, disait- « il, qu'on s'est aperçu des mauvais effets qui résultent pour « le commerce de la multiplicité des droits de traite, etc. » (Lettre du contrôleur général, Bertin, à M. Le Bret, intendant de Bretagne, 8 avril 1761.)

Ainsi, dès le règne de Louis XV, la question de la suppression des traites intérieures se trouvait engagée avec une vivacité qu'on ne rencontrait pas encore dans l'étude des autres remaniements fiscaux.

L'avènement de Louis XVI ne pouvait qu'encourager le mouvement. Turgot, cependant, dans le cours de ses dix-huit mois de ministère, ne prit aucune mesure relative aux traites et aux péages. Son intention, dit Du Pont de Nemours, était de proposer au roi de supprimer tous les droits de péage sur les terres de ses domaines, et de former un fonds annuel destiné au rachat des péages particuliers. Il comptait, en outre, abolir les droits de traite à l'intérieur. Mais le temps lui manqua pour l'exécution de ses projets.

Necker fit rendre à l'égard des péages seigneuriaux un

semblée constituante, en août 1790, les représentants de la province protestèrent contre son annexion douanière.

arrêt du 15 août 1779, qui prononçait, en principe, leur rachat : « Sa Majesté a fortement à cœur de délivrer la « nation de ces nombreux péages établis à la fois sur les « grandes routes et sur les rivières. Cette perception arrête « et fatigue le commerce..... Tous ces droits, nés pour la « plupart des malheurs et des confusions des anciens « temps, forment autant d'obstacles à la facilité des échan- « ges, ce puissant encouragement de l'agriculture et de « l'industrie. » (Préambule de l'arrêt du 15 août 1779.) L'arrêt supprimait les péages, avec remboursement de leur valeur capitale aux particuliers qui en jouissaient ; mais l'exécution de la mesure était ajournée à la paix. Il eût mieux valu, sans doute, consommer immédiatement le sacrifice.

Cependant un résultat important se trouvait acquis déjà par le seul fait de la condamnation officielle d'un système abusif, paisiblement exploité depuis des siècles par les titulaires. Aussitôt après la publication de l'arrêt de 1779, un certain nombre de seigneurs, touchés par les arguments de Necker, abandonnèrent généreusement les péages qu'ils possédaient. M. de Thomassin, président du parlement de Provence, supprima le péage de son marquisat de Saint-Paul. Il suivit en cela les exemples déjà donnés par M. de l'Averdy, qui avait remis le péage de sa terre de Gambais, et par M. de Barentin, qui avait abandonné le péage de son domaine d'Hardivilliers. La comtesse de Ligny renonça, de même, au péage perçu à son profit dans le comté de Courtenay.

Le compte rendu de Necker au roi, en 1781, affirma, en quelques mots, son intention de supprimer non plus seulement les péages seigneuriaux, mais toutes les traites intérieures. Trois ans plus tard, dans son ouvrage sur l'administration des finances, Necker développa le plan qu'il se ré-

servait d'appliquer à la paix. Il voulait procéder graduellement, avec d'habiles ménagements, et atteindre le but sans brusquerie ni violence; mais ce but était clairement défini : « Il faut se proposer, dit-il, de supprimer absolument les « droits intérieurs. »

Les droits de traites produisaient environ 22 millions brut. Ces 22 millions se décomposaient en plusieurs portions, qu'il était possible d'attaquer successivement. D'abord, 5 millions se rapportaient exclusivement aux droits sur les sels et les boissons. Le sort ultérieur de ces deux impôts devait décider, le cas échéant, du maintien ou de la suppression de l'article de recette qui les concernait. Douze autres millions provenaient de perceptions opérées à la frontière sur les marchandises étrangères. En tous cas, ces 12 millions devaient être conservés, et même un tarif mieux combiné permettrait de les accroître. Restait alors la partie afférente aux droits de traites intérieures proprement dits, représentant un recouvrement de 5 millions seulement. Le sacrifice de ces 5 millions était indispensable ; mais il se trouverait compensé presque en totalité par l'élévation projetée du rendement des douanes extérieures, par l'économie des frais de perception estimée 1.200.000 livres (1), enfin surtout par l'augmentation qu'amènerait dans toutes les branches de l'impôt le développement du commerce et de la richesse publique.

Le plan que formulait ainsi Necker, en 1784, dans son traité des finances, fut transformé, devant l'assemblée des notables, en un projet définitif. Le mémoire déposé à ce sujet,

1. Necker faisait remarquer que cette estimation de 1.200.000 livres était peut-être exagérée, parce que la plupart des buralistes n'avaient que des appointements infiniment modiques. Cependant il l'admettait, en considération des réductions qu'entraînerait dans les dépenses générales d'administration l'application d'un système plus simple.

le 12 mars 1787, reproduit toutes les conclusions de Necker et leur donne une consécration officielle : suppression immédiate des traites intérieures sur les produits autres que les sels et les boissons, qui demeuraient liés au sort des gabelles et des aides ; atténuation du déficit résultant de cette mesure par l'extension du commerce, par une diminution considérable des frais de perception, enfin par le remaniement du tarif de douanes frappant à la frontière les marchandises étrangères : l'idée principale de ce dernier remaniement, dont nous réservons l'examen pour un autre chapitre, reposait, dans le livre de Necker, comme dans le mémoire soumis aux notables, sur la suppression des prohibitions (1).

Calonne, ministre des finances en 1787, s'était exactement associé aux vues de son prédécesseur, en dépit de leur antagonisme. Il avait choisi, comme rédacteur de son mémoire, Du Pont de Nemours, le même qui, plus tard, rédigera ou inspirera le rapport de Goudard à l'assemblée constituante : la ressemblance de ces deux documents ne saurait donc surprendre. Celui de 1787 concluait ainsi : « Le produit des droits de circulation intérieure, objet de « 5.500.000 livres (2), sera facilement compensé par l'exten- « sion générale du commerce, par une perception égale de « droits sagement combinée à toutes les entrées et sorties « du royaume et par une diminution considérable des frais

1. Voir plus loin le détail de ces systèmes au chapitre des douanes.

2. Necker n'avait indiqué que 5.000.000 livres, au lieu de 5.500.000 livres. Mais il ne possédait pas encore les résultats de l'enquête organisée pour connaître les véritables chiffres de perception. A cette époque, la statistique était singulièrement arriérée, et l'on ne peut s'empêcher de sourire, en entendant déclarer : « que le travail immense qu'il a fallu faire pour « connaître et constater ce résultat a été entamé en 1767. Ce n'est que, « vers le commencement de l'année dernière (1786), qu'il s'est trouvé porté « à son entière perfection. » Il avait fallu vingt ans pour déterminer le détail des perceptions des droits de traites.

« de recouvrement. » (*Mémoire sur l'abolition des droits de traites intérieures, la suppression des barrières*, etc., 12 mars 1787.)

Lorsque Necker rentra aux affaires, en 1788, il trouva le projet officiel de 1787 rédigé en forme d'édit, après avoir été légèrement amendé dans les bureaux de l'assemblée des notables, et confié à l'examen d'un conseil de commerce composé d'industriels et de fermiers généraux.

En d'autres temps, il n'eût pas hésité à mettre à exécution une réforme parvenue à ce point de maturité. Mais en présence de la prochaine réunion des États généraux, dont il s'efforçait même alors de faire avancer la date, Necker jugea convenable de réserver une résolution aussi importante aux représentants de la nation. Il se borna, dans son discours d'ouverture, le 5 mai 1789, à rappeler les précédents, et à insister sur la nécessité d'une solution conforme à ses vues.

## III

L'assemblée nationale n'eut qu'à s'approprier, purement et simplement, le travail que l'ancien régime lui léguait ainsi préparé. Sa commission de l'agriculture et du commerce, chargée de proposer la loi de suppression des traites intérieures, n'hésita pas, dans son rapport, à attribuer l'honneur de la mesure à la succession des tentatives antérieures : « Nous avons cet avantage, Messieurs, dit-elle, dans « l'opération que votre comité des contributions vous pro- « pose, qu'elle ne peut être considérée comme une ré- « forme précipitée, que nul examen, nulle réflexion n'ont « précédée. M. de Trudaine se livra, pendant six ans,

« avec une constance digne de toute la reconnaissance du « commerce et de la nation, à ce travail, qui fut achevé en « 1763. Mais, par la fatalité des circonstances, il fut con- « damné à rester dans l'oubli jusqu'en 1780. Le premier « ministre actuel des finances, animé des mêmes vues que « Sully et Colbert, voulut alors réaliser les espérances du « commerce. M. de Lessart fut chargé d'examiner la pos- « sibilité de couronner cette opération. Sur son rapport, « le reculement des barrières fut annoncé comme devant « s'effectuer au retour de la paix. Les travaux se sont con- « tinués jusqu'en 1786, et furent soumis à l'examen d'une « commission présidée par M. de Fourqueux. *On était au « moment de jouir de ce bienfait. La première assemblée « des notables paraissait en être l'époque*, etc. » (Rapport au nom du comité du commerce et de l'agriculture, par M. Goudard, commissaire avec M. de Fontenai et M. Roussillon, 27 août 1790.)

Le rapport de Goudard abandonnait, sans réserves, les 21.700.000 livres, produit net présumé des droits de traites intérieures, sauf à récupérer une partie de ce sacrifice sur le rendement des nouveaux droits de douane à la frontière.

Le 30 octobre 1790, l'assemblée adopta, séance tenante, les conclusions de son comité, et prononça la suppression complète des traites à l'intérieur. La question se trouvait, en effet, étudiée et presque résolue depuis assez longtemps pour que la délibération pût ne pas se prolonger. L'assemblée nationale ne s'arrêta même pas, comme l'avait fait l'ancien régime, aux objections des députés de la Lorraine et des provinces réputées étrangères : profondément imbue des idées d'égalité, et possédant la force nécessaire pour les faire triompher, elle ne tint aucun compte des privilèges existants, et proclama, sans atermoiements, l'unité de la législation.

« Considérant que le commerce est maintenant gêné par « des entraves sans nombre ; que les droits de traites exis- « tants sous diverses dénominations..... rendent les diffé- « rentes parties de l'État étrangères les unes aux autres; « qu'ils resserrent la consommation, et nuisent par là à la « reproduction et à l'accroissement des richesses nationa- « les..... Article 1er. A compter du 1er décembre prochain, « tous les droits de traites, et tous les bureaux placés dans « l'intérieur du royaume pour leur perception..... sont « abolis. » (Décret des 30, 31 octobre-5 novembre 1790.)

Ainsi fut consommée la réforme considérable à laquelle les hommes les plus éclairés du règne de Louis XVI avaient, pendant de longues années, consacré leurs travaux et leur zèle, et dont ils avaient progressivement préparé le succès définitif.

FIN DU TOME PREMIER

# TABLE DES MATIÈRES

## CONTENUES DANS LE TOME PREMIER

FIN DE LA TABLE DES MATIÈRES

DU TOME PREMIER

# LES FINANCES
# DE L'ANCIEN RÉGIME
ET
# DE LA RÉVOLUTION

# LES FINANCES
# DE L'ANCIEN RÉGIME
ET
# DE LA RÉVOLUTION

ORIGINES DU SYSTÈME FINANCIER ACTUEL

PAR

RENÉ STOURM
Ancien Inspecteur des Finances et Administrateur des Contributions indirectes

TOME SECOND

PARIS
GUILLAUMIN ET C^ie, ÉDITEURS
De la Collection des principaux Économistes, du Journal des Économistes,
du Dictionnaire de l'Économie politique,
du Dictionnaire universel du Commerce et de la Navigation, etc.
14, RUE RICHELIEU, 14

1885

# CHAPITRE XVIII

## DROITS DE DOUANES. — LIBERTÉ COMMERCIALE

### PROGRÈS DES IDÉES DE LIBERTÉ COMMERCIALE SOUS LOUIS XVI

1. Principe de la liberté commerciale proclamé par l'école des économistes : Quesnay, Turgot, l'abbé Baudeau, Le Trosne, etc. — Nouveauté et succès de leur propagande. — II. Les théories libérales de l'école ont peu de contradicteurs : Forbonnais, Necker. — Premières attaques de Necker contre les économistes : son éloge de Colbert, son livre sur le commerce des grains. — Necker arrivé au pouvoir cesse toute polémique.

### I

Une fois les barrières intérieures renversées et les communications rétablies de province à province, une seconde réforme devait régler à la frontière le régime de nos relations avec l'étranger. Cette seconde réforme, tout à fait distincte de la première, présentait beaucoup plus d'importance. Refondre l'œuvre de Colbert était une entreprise considérable. Les plus éminents ministres de Louis XVI s'y consacrèrent, et, après eux, l'assemblée constituante et ses commissions. L'origine du tarif général des douanes remonte à leurs travaux.

Nous allons en tracer l'exposé, et suivre ainsi l'historique des principes économiques qui régirent successivement les institutions douanières de la France depuis l'avènement de Louis XVI jusqu'à la Révolution.

Turgot, durant son court ministère, de 1774 à 1776, ne fit rendre aucun édit relatif aux douanes, pas plus en ce qui concerne les barrières intérieures, qu'au sujet des tarifs à la frontière. Cependant, c'est à son nom que se rattache, à juste titre, l'honneur de la politique commerciale des dernières années de l'ancien régime : l'influence de ses idées, à défaut des actes qu'il n'eut pas le temps d'accomplir, dirigea l'opinion publique et domina ses successeurs.

Nous avons déjà parlé du groupe d'économistes, connus aujourd'hui sous le nom de physiocrates, qui s'associèrent à Quesnay et prêchèrent, à partir de la seconde moitié du XVIIIe siècle, un corps de doctrines nouvelles. Turgot fut le plus illustre d'entre eux. Les théories physiocratiques guidèrent, comme nous l'avons montré, le législateur dans l'établissement de la contribution foncière. Quel ne devait pas être leur ascendant, lorsque, au lieu de s'appliquer à une matière obscure et discutable telle que celle du produit net, elles s'attachèrent à propager l'idée simple et séduisante de la liberté commerciale !

Quesnay, le fondateur de l'école, n'a publié qu'un petit nombre d'ouvrages, rédigés avec une concision dogmatique. Mais, en pesant chacun de ses mots, en développant les idées renfermées ou plutôt cachées dans ses formules, on est frappé de leur précision et de leur profondeur. La phrase qui semblait énigmatique, d'abord, parce que la pensée s'y trouve trop fortement condensée, devient intelligible, dès que la réflexion lui donne toute son extension.

Quelle longue suite de déductions abstraites suppose cette simple maxime : « XXIV. Balance en argent, chose « futile : qu'on ne soit pas trompé par un avantage apparent de commerce avec l'étranger, en jugeant simplement « par la balance des sommes en argent, sans examiner le « plus ou le moins de profit qui résulte des marchandises

« mêmes qu'on a vendues ou de celles qu'on a achetées. » (*Maximes générales ou gouvernement économique d'un royaume agricole*, 1758.)

La théorie de la balance du commerce en argent constituait jusqu'à l'époque où Quesnay émettait cette maxime un dogme incontesté : elle a conservé longtemps ce caractère. Vendre aux étrangers plus qu'on ne leur achète et recevoir chaque année un solde en argent semblait l'idéal d'une heureuse situation commerciale. Tous les auteurs de la première moitié du XVIII[e] siècle, Dutot, Melon, Forbonnais, etc., proclament cette théorie sans même la discuter (1). Être créancier en argent des autres peuples, recevoir un solde en numéraire, représente à leurs yeux le seul véritable bénéfice commercial. « C'est à recevoir « cette balance en argent que tendent les efforts de tous « les états commerçants. Elle seule, en effet, est capable « d'augmenter la masse positive et relative de leurs mé« taux, d'accroître leur population, de donner à la circula« tion une activité féconde. » (Forbonnais, *Éléments du commerce*.)

La maxime de Quesnay, « balance du commerce en ar« gent, chose futile », énonçait donc une vérité inconnue jusqu'alors, et sa formule, si on veut bien s'appesantir sur les quelques mots qui la développent, possède une telle justesse d'expression, qu'à 130 ans de distance, elle demeure intacte et n'est susceptible d'aucune correction.

Au sujet du commerce lui-même, la maxime fondamen-

1. Il est curieux de remarquer incidemment que chacun de ces auteurs se vante d'avoir découvert un moyen certain de contrôler l'exactitude des publications périodiques concernant la balance du commerce : ce moyen, le même pour tous, consiste à consulter les cours des changes et à reconnaître ainsi si la nation est débitrice ou créancière en argent des nations voisines.

tale de Quesnay présente le même relief : « XXV. Entière « liberté du commerce. Qu'on maintienne l'entière liberté « du commerce, car la police du commerce intérieur et ex- « térieur la plus sûre, la plus exacte et la plus profitable « à la nation et à l'État, consiste dans la pleine liberté et la « concurrence. » (Idem.)

Voilà le programme de la nouvelle école posé par le maître et que commenteront ses disciples. Toute la doctrine s'y trouve renfermée : liberté entière! L'idée, les mots mêmes, étaient nouveaux. Beaucoup d'écrivains, sans doute, avaient parlé de liberté ; mais aucun n'avait osé affronter l'hypothèse de la pleine liberté effectivement pratiquée. Vauban demandait seulement : « qu'on ne rebutât point « les étrangers qui viennent nous enlever les denrées « que nous avons de trop. » Boisguillebert ne veut pas : « qu'on apporte aucun changement aux droits d'entrée « dans le royaume, se réservant à mettre quelques règles « qui rendent la chose moins fâcheuse aux négociants. » (*Détail de la France.*) Melon déclare qu'il faut interdire toute exportation « des matières premières nécessaires « pour faire travailler les manufactures » et que « l'entrée « des ouvrages de soie et de laine doit être défendue ». (Melon, *Essai politique sur le commerce*, 1734.)

Ces écrivains, considérés comme libéraux, sont, en effet, remplis de bonnes intentions, mais ils subissent aveuglément les préjugés de l'époque. Quesnay, arrivant après eux, inaugure, sans transition apparente, un ordre d'idées absolument nouveau : il pose comme un axiome la liberté entière des échanges avec l'étranger.

Turgot commenta les idées de son maître avec une audace au moins égale. Dans l'éloge de Vincent Gournay, dans les lettres à Trudaine, puis surtout dans sa lettre à l'abbé Terray sur la marque des fers, le libre-échange est

proclamé de la manière la plus radicale : « Je conçois, dit-il, « que des maîtres de forges, qui ne connaissent que leurs « fers, imaginent qu'ils gagneraient davantage, s'ils avaient « moins de concurrents. Il n'est point de marchand qui ne « voulût être seul vendeur de sa denrée. Si on les écoute, « et, on ne les a que trop écoutés, toutes les branches du « commerce seront infectées de ce genre de monopole. Ces « imbéciles ne voient pas que ce même monopole qu'ils « exercent, non pas comme ils le font croire au gouverne- « ment contre les étrangers, mais contre leurs concitoyens « consommateurs de la denrée, leur est rendu par ces « mêmes concitoyens, vendeurs à leur tour dans toutes les « autres branches de commerce, où les premiers devien- « nent à leur tour acheteurs. Quelques sophismes que « puisse accumuler l'intérêt particulier de quelques com- « merçants, la vérité est que toutes les branches du com- « merce devraient être *libres, également libres, entièrement* « *libres.* » (*Lettre à l'abbé Terray sur la marque des fers.* Limoges, 24 décembre 1773.)

Peu de pages aussi énergiques et aussi éloquentes ont été écrites depuis lors sur le libre-échange. Aussi peut-on croire sur parole son disciple et ami, Du Pont de Nemours, lorsqu'il attribue à Turgot le projet arrêté de supprimer tous les droits perçus sur les marchandises étrangères à l'entrée du royaume. Abolition complète des droits de douane : tel était le plan que Turgot eût exécuté, si le temps le lui eût permis. Dans sa pensée, la liberté aurait attiré le commerce du monde entier sur notre territoire : nous aurions vaincu pacifiquement l'Angleterre : celle-ci n'aurait pu lutter contre nous qu'en sacrifiant les centaines de millions du produit de ses douanes ; ou, si elle avait eu la maladresse de ne pas y renoncer résolument, sa puissance commerciale eût succombé devant le dévelop-

pement de la nôtre. (*Mémoire sur la vie, l'administration et les ouvrages de Turgot*, par Du Pont de Nemours.)

C'était là la réalisation spéculative des théories énoncées précédemment. Seulement, dans les combinaisons de Turgot, un point essentiel fait toujours défaut, la transition. Comment passer sans secousse du régime des prohibitions à celui de la complète liberté? Par quel moyen préserver d'une ruine subite les industries établies à l'abri des tarifs? Ces difficultés de transition ne semblent jamais avoir préoccupé Turgot, ni dans cette matière, ni dans aucune autre. Aussi ses meilleures conceptions échouèrent-elles dès leur première application, pour ne triompher plus tard qu'entre des mains plus habiles.

La théorie de la liberté commerciale propagée par Quesnay et Turgot avait pour organe militant un recueil périodique dirigé par l'abbé Baudeau, intitulé d'abord *Éphémérides du citoyen*, puis *Nouvelles Éphémérides économiques*. Tous les physiocrates y collaboraient. L'abbé Baudeau compromettait bien quelquefois sa secte par ses exagérations et l'excès de son zèle. Ainsi, dans son journal, pour désigner Quesnay, on disait : « l'homme qui a paru », et ailleurs : « l'antiquité lui aurait élevé des autels » (1775, tome V), ou bien : « la morale *du produit net* fut le plus beau « présent que Dieu ait envoyé aux hommes. » — « Il y a « trois inventions merveilleuses dans le monde : l'écri- « ture, la monnaie et le tableau économique de Quesnay. »

Ces intempérances de langage choquaient quelques esprits délicats. La Harpe trouvait que le recueil de l'abbé Baudeau « parlait en style prophétique, et non français, du « prix des farines et de la manière de faire le pain ». (*Correspondance littéraire*, livre XIX.) Mais le ridicule, s'il se produisait quelquefois, disparaissait dans la masse d'excellents et solides travaux, traitant les sujets les plus éle-

vés et les plus actuels avec une logique inflexible, inconnue jusque-là. Du Pont de Nemours, qui dirigeait les *Éphémérides* avant l'abbé Baudeau, y fit paraître successivement presque tous ses ouvrages; le M[is] de Mirabeau, Le Trosne, Mercier de la Rivière y écrivaient tour à tour.

Ce dernier venait de publier, en même temps, son ouvrage sur l'*Ordre naturel et essentiel des sociétés politiques*, le plus séduisant traité de la physiocratie et le mieux fait pour vulgariser la science.

Le principe de la liberté commerciale, grâce à la propagande de ces hommes éclairés, pénétrait peu à peu profondément dans l'opinion publique.

## II

Les économistes, malgré la nouveauté de leurs doctrines et le retentissement de leur prosélytisme, ne rencontrèrent presque aucun contradicteur. Quesnay fut obligé de publier lui-même, sous un nom supposé, des critiques de ses propres ouvrages, afin de créer une discussion. (*Objection contre le tableau économique*, novembre 1767; — *Nouvelle défense du système mercantile*, avril 1766.) L'école avait absorbé dans son sein à peu près la totalité des hommes versés dans l'étude des finances et du commerce. En dehors d'elle, personne n'existait plus qui pût lui tenir tête. Nous ne parlons pas d'un avocat nommé Linguet, rédacteur des *Annales politiques*. Ce Linguet, libelliste violent et médiocre, universellement méprisé, souvent ridicule, avait cru prendre un rôle remarquable en se déclarant l'ennemi des économistes.

Sans doute, quelques esprits sérieux demeuraient encore attachés aux idées anciennes, Forbonnais par exem-

ple, et Necker, mais ils ne luttaient pas, ou bien, après avoir tenté de lutter, ils y renoncèrent.

Forbonnais, célèbre à juste titre par ses *Recherches et considérations sur les finances*, conquit en économie politique une moindre réputation qu'en finance. Ses traités sur le commerce se bornent à exposer méthodiquement les idées en cours. Après l'avènement des physiocrates, il continua à professer les dogmes qu'il avait appris ou enseignés dans sa jeunesse, sans paraître même avoir connaissance des idées nouvelles.

Necker, au début de sa carrière, eut la velléité de se poser en antagoniste déclaré de l'école des économistes. L'Académie proposa, en 1773, pour sujet de son prix annuel : l'Éloge de Colbert. Necker venait alors de quitter sa maison de banque, âgé seulement de 40 ans, riche et tourmenté d'une ambition plus haute que celle de l'argent. Les gazettes n'avaient encore mentionné son nom qu'à l'occasion de ses discours à l'assemblée des actionnaires de la compagnie des Indes. L'amour du succès l'entraîna. Il crut y atteindre plus vite en osant railler, dans son Éloge de Colbert, l'école des économistes alors en pleine puissance. Il obtint le prix. Mais il perdit, dès ce moment, le bénéfice d'une association avec les hommes les plus éclairés de son siècle, association dont le pays et lui-même eussent retiré un profit inappréciable. La liberté commerciale formait le corollaire naturel de ses idées novatrices en finances. S'il ne s'était pas maladroitement engagé au début, s'il avait combattu les entraves douanières avec la même énergie que l'injustice des tailles, les vexations des collecteurs, l'avidité des courtisans, il aurait fortifié ses propres créations, et acquis le concours d'un groupe d'amis puissants, capables de le soutenir efficacement dans sa lutte contre les abus.

L'Éloge de Colbert obtint un succès considérable, succès très justifié par la beauté, un peu emphatique, du style, et par l'élévation des pensées. A cette admiration de l'ouvrage se mêlait un secret plaisir d'entendre critiquer ouvertement les disciples de Quesnay : ceux-ci, en effet, comme nous l'avons dit, malgré la faveur générale dont ils jouissaient, fatiguaient quelquefois le lecteur par l'exagération des éloges qu'ils se distribuaient.

La question du commerce des grains donna bientôt à Necker une seconde occasion d'entrer en lice. La réglementation sur ce sujet préoccupait vivement les esprits; il s'agissait d'assurer la subsistance du peuple et en même temps la tranquillité publique. Les émeutes devenaient la conséquence de la disette. Les économistes proposèrent, en vertu de leurs théories générales, la liberté complète comme le plus sûr moyen d'approvisionner en tout temps le pays. Turgot fut sur le point de réaliser cette liberté, et déjà même il venait de la faire décréter pour l'intérieur du royaume (Lettres patentes du 2 novembre 1774), lorsqu'une sédition fit suspendre l'expérience. C'est à ce moment que parut le nouvel ouvrage de Necker, combattant plus audacieusement que le précédent les économistes, sans réticences ni réserves. Il produisit une si vive impression qu'on accusa sa publication des émeutes survenues contre l'édit de liberté rendu par Turgot : comme si un livre, en quatre parties et soixante-quatre chapitres, pouvait jamais exercer une action sur la populace (1)!

L'Éloge de Colbert et le Traité de la législation et du commerce des grains constituent, de la part de Necker, des œuvres qu'on peut relativement nommer des œuvres de jeunesse. Une fois arrivé au pouvoir, soit par sagesse, soit

1. Les mémoires de l'abbé Morellet prouvent aujourd'hui, d'une manière authentique, que cette accusation ne reposait sur aucun fondement.

par impuissance, il renonça absolument à ce rôle agressif, et, tout en conservant ses opinions, il cessa complètement d'attaquer les économistes. « Necker, dit M. Léonce « de Lavergne, vit le public disposé à tourner contre « l'esprit de système et il profita du moment pour fonder « sa propre réputation aux dépens de Turgot et de ses amis. « Plus tard, quand il entra au ministère, il se rapprocha « beaucoup de l'application des doctrines économiques. » (Léonce de Lavergne, *Économistes français du* XVIII^e^ *siècle*, 1870.)

Necker comprit-il que la lutte était inégale, ou bien, continuateur de Turgot en finances, associé à ses idées fiscales, jugea-t-il convenable de mettre de côté des discussions malencontreuses? Toujours est-il que les économistes ne le comptèrent plus parmi leurs adversaires ; on le vit même en diverses circonstances seconder leurs vues. Ce fut lui qui, en 1779, restitua aux manufactures la liberté des procédés de fabrication (Lettres patentes du 5 mai 1779), et restaura ainsi, en partie, l'œuvre avortée de Turgot. Dans la question du commerce des grains, il ne donna qu'une application très réservée à ses anciennes théories en faveur de la suspension temporaire de l'exportation (1).

Ses conclusions en matière commerciale se rapprochèrent beaucoup, comme dit M. Léonce de Lavergne, des doctrines économiques. Elles aboutissent, dans son traité sur l'administration des finances, à demander la suppression des prohibitions et leur remplacement par des droits de 15 0/0 *ad valorem* au maximum : 15 0/0 *ad valorem* contre les marchandises étrangères les plus redoutées ! Les prétentions des protectionnistes d'alors paraissent

1. En Languedoc, en Provence, dans la Guyenne, le Béarn et le Roussillon, pendant l'année 1777 seulement.

aujourd'hui singulièrement modérées. Necker se déclarait, en outre, partisan de la suppression des droits de sortie, de l'exemption complète des matières premières, de la faculté de transit à travers notre territoire en faveur des étrangers, etc. (*Administration des finances.*) S'il n'était pas complètement converti aux idées nouvelles, il se montrait, tout au moins, disposé à leur faire les plus larges concessions.

Les théories libre-échangistes, professées par l'école des économistes, régnaient donc d'une manière incontestée, dans l'opinion publique, à la fin du XVIIIe siècle. Elles y prenaient place, sans aucune opposition sérieuse, à côté des idées de liberté politique et de liberté de conscience, auxquelles elles semblaient associées.

Cette supériorité de forces du parti de la liberté commerciale devait inévitablement entraîner bientôt une solution conforme à ses tendances, c'est-à-dire une refonte libérale du tarif des douanes.

## § 2. Traité de commerce de 1786 entre la France et l'Angleterre

I. État des relations commerciales entre la France et l'Angleterre avant 1786. Prohibitions réciproques. — Traité de Methuen. — Projet de traité anglo-français, en 1713 : il échoue. — La contrebande atténue l'effet des prohibitions. — II. Négociations entre l'Angleterre et la France, à partir de 1783. — Signature du traité en 1786 : exposé de ses clauses. — III. Clauses favorables à la France : vins, eaux-de-vie, articles de Paris, linons, etc. — Clauses favorables à l'Angleterre : quincaillerie, soies, objets manufacturés, etc. — Les tarifs de la contrebande servent de base aux négociateurs. — IV. But que poursuivaient les négociateurs français. — Nécessité de la concurrence pour relever l'industrie française de son inertie et de sa déchéance. — Du Pont de Nemours. — Boyetet. — Lettre de la chambre de commerce de Normandie. — De Vergennes. — V. Causes défavorables qui contrarient, au début, la mise à exécution du traité, au pré-

judice de la France. — Invasion des produits anglais. — Défaut de prévoyance de l'administration française. — Combinaisons restrictives à l'entrée en Angleterre. — VI. Souffrances de l'industrie en France. — Exagérations à ce sujet. — Preuves de la fausseté des appréciations émises par les ennemis de la liberté commerciale : écrits du temps, cahiers des bailliages. — VII. Statistique. — Opinion de l'assemblée constituante sur les effets du traité de 1786. — Ses résultats féconds dans l'avenir, malgré sa courte durée.

I

En 1783, la paix avait été signée avec l'Angleterre ; l'indépendance des États-Unis était reconnue ; nos établissements dans l'Inde, les îles de Saint-Pierre et Miquelon, le Sénégal et Tabago nous étaient rendus. Dunkerque pouvait se relever de ses ruines. Le traité de Versailles stipulait en outre, d'une manière spéciale, la reprise des négociations entre les deux pays « dans le but de conclure de « nouveaux arrangements de commerce sur le pied de la « réciprocité et de la convenance mutuelles ». (Article 18 des préliminaires de paix signés le 20 janvier 1783, à Versailles.)

Le traité de paix définitif, conclu à Versailles, le 3 septembre 1783, s'exprimait ainsi : « Art. 18. — Aussitôt après « l'échange des ratifications, les deux hautes parties con- « tractantes nommeront des commissaires pour travailler « à de nouveaux arrangements de commerce entre les deux « nations, sur le fondement de la réciprocité et de la con- « venance mutuelles, lesquels arrangements devront être « terminés et conclus dans l'espace de deux ans à compter « du 1er janvier 1784. »

Il semble difficile de contester la nécessité du traité de commerce que la France et l'Angleterre projetaient alors de

conclure. De part et d'autre, en effet, la prohibition formait la règle absolue. En Angleterre, l'importation de toutes les marchandises françaises était interdite en principe; et réciproquement, la France prohibait également en principe l'importation de toutes les marchandises anglaises.

L'interdiction générale du commerce avec la France résultait, en Angleterre, d'un acte du Parlement de 1678, révoqué d'abord en 1685, puis expressément renouvelé en 1688. Sans doute, diverses marchandises, celles que l'Angleterre ne produisait pas, pénétraient par tolérance, moyennant des droits élevés, atteignant 75 p. 100 en moyenne *ad valorem*. « Soixante-quinze pour cent pouvaient être regardés, « dit Adam Smith, comme le droit le plus bas auquel fût « sujette la plus grande partie des marchandises ou territo- « riales ou manufacturées de la France. Or ces droits équi- « valaient à une prohibition. » (*Recherches sur la nature et les causes de la richesse des nations.*)

Les vins, notamment, payaient à l'entrée 96 livres sterling par tonneau (1), soit 2 fr. 10 c. par litre, environ. Le tarif sur les vins n'avait pas atteint du premier coup ce niveau excessif. De 1671 à 1678, les droits d'entrée sur les vins français ne dépassaient pas 7 centimes et demi par litre. De 1678 à 1688, ils furent portés à 0 fr. 15 centimes. De 1688 à 1693, ils s'élevèrent à 0 fr. 35 cent. par litre. Malgré leur progression, ces différents taux demeuraient encore très modérés. Mais, sous l'influence des dissensions politiques, et surtout des représailles commerciales, l'esprit public en Angleterre perdit toute mesure. En 1701, le gouvernement français rendit un arrêt qui prohibait la bonneterie, les draps, les ratines, les couvertures, les chapeaux, la

1. Voir plus loin (page 21) les explications données au sujet de la conversion des livres sterling et des tonneaux anglais en mesures modernes.

mercerie, les cuirs, l'horlogerie, etc., de provenance anglaise. (Arrêt du 6 septembre 1701.) L'Angleterre, pour répondre à cette provocation, rompit le principal lien commercial qui l'unissait à la France, celui de l'approvisionnement des vins. Elle s'astreignit à aller en Portugal, c'est-à-dire beaucoup plus loin, chercher des produits plus coûteux et moins bons. « Le Portugal recueillit les fruits « de notre divorce avec l'Angleterre par rapport aux vins. « Il s'en charge pour l'Angleterre plus de 200 navires tous « les ans », dit un mémoire du temps. (Mémoire du sieur Des Cazeaux, député de Nantes, sur le commerce de la France, 1701.)

Bientôt un traité officiel, conclu entre l'Angleterre et le Portugal, sanctionna définitivement cette situation. Ce traité porte le nom de son négociateur anglais, Methuen, et se résume dans les dispositions suivantes : faculté donnée à l'Angleterre d'introduire en Portugal ses propres produits manufacturés ; concession d'un tarif réduit pour les vins rapportés de ce pays. Les bateaux anglais jouissaient ainsi, à l'aller et au retour, d'un fret assuré.

Cette convention ferma définitivement aux vins français la route de la Grande-Bretagne, pendant tout le XVIII[e] siècle, jusqu'en 1786. Les tarifs anglais, que nous avons laissés à 0 fr. 35 cent. par litre avant 1701, atteignirent successivement le taux exorbitant de 2 fr. 10 cent., dont il a été parlé au début. Il fallut renoncer absolument à ce débouché. Notre exportation vinicole se restreignit alors aux villes de la mer Baltique, aux Antilles françaises, aux côtes d'Italie, de Tunis, d'Alger, et à quelques autres ports de la Méditerranée.

En 1713, à la suite de la paix d'Utrecht, la France et l'Angleterre tentèrent de se rapprocher, et un traité de

commerce fut signé entre les deux gouvernements; mais le parlement anglais refusa de le ratifier. Les pétitions et les discussions qui motivèrent ce refus du Parlement ont été conservées dans un recueil spécial très intéressant à consulter. « Lorsque le traité de commerce avec la France « vint à être connu, dit son préambule, il exista une fer- « mentation générale dans la nation. Ses parties les plus « essentielles furent jugées entièrement destructives du « commerce de la Grande-Bretagne, plus particulièrement « les articles 8 et 9, par lesquels il était stipulé que le « commerce des deux nations serait mis sur le pied de « l'égalité et qu'il serait fait en Angleterre des lois pour « révoquer tous les droits prohibitifs sur les denrées et les « produits des manufactures de la France. » (*Précis des discussions commerciales et parlementaires sur le traité de commerce conclu à Utrecht, en l'année 1713.*) Les Anglais paraissaient sérieusement alors redouter la concurrence de l'industrie française. Cette crainte éclate avec trop de violence dans toutes les pétitions adressées au Parlement, pour n'être pas sincère. Sous leur inspiration, la Chambre des communes rejeta le bill ; le projet de traité conclu entre les deux gouvernements demeura sans effet, et l'ancien état de choses se perpétua. Les prohibitions continuèrent donc à former à notre égard la base de la législation anglaise. La peine de mort même fut décrétée contre les importateurs de certaines marchandises françaises, broderies, dentelles, chapeaux, draperie, faïences, mercerie, soieries, etc.

Quant aux négociants français, ils conservèrent de l'incident de 1713 l'opinion ou plutôt l'illusion de leur supériorité sur leurs voisins, et cette illusion contribua, plus tard, à favoriser, chez nous, l'entraînement des esprits vers les idées de libre-échange.

Si l'Angleterre, comme nous venons de le voir, maintint dans ses lois, pendant tout le XVIIIe siècle, le principe de la prohibition contre les marchandises françaises, la France agit avec non moins de violence et d'aveuglement vis-à-vis de l'Angleterre.

Au moment du traité de 1786, voici quelle était exactement l'économie du tarif français en ce qui concerne les relations avec l'Angleterre. L'arrêt du Conseil du 6 septembre 1701, dont il a été déjà question, renfermait deux tableaux, l'un désignant les marchandises prohibées, l'autre les marchandises imposées.

Dans le premier tableau figuraient, parmi les prohibitions, les marchandises anglaises suivantes : bas, bonneterie, draps, chapeaux, couvertures, mercerie, droguerie, cuirs, horlogerie, etc. Le second tableau permettait l'entrée d'un petit nombre de marchandises fortement tarifées. Mais comme beaucoup d'objets avaient été omis de part et d'autre, la question s'éleva de savoir dans quelle catégorie il convenait de ranger les produits innomés qui se présentaient à la frontière. La modération conseilla d'abord (en 1713) de ne pas étendre la prohibition au delà des limites strictement fixées par l'arrêt de 1701. Mais, en 1742, une nouvelle décision déclara que la prohibition constituait la règle primordiale de nos relations avec l'Angleterre, et que, par conséquent, tout ce qui n'était pas dénommé d'une manière précise dans le tarif rentrait de plein droit dans la classe générale du prohibé. (Arrêt du 22 septembre 1742.) Cette doctrine triompha et subsista jusqu'en 1786.

La contrebande, cependant, atténuait singulièrement la rigueur des règlements en France et en Angleterre : elle y rétablissait en partie les relations commerciales. L'Angleterre recevait des quantités considérables de nos eaux-de-

vie, de nos soies, de nos articles de Paris, etc., à travers ses postes de douane, et, de leur côté, les importateurs anglais employaient, pour entrer en France, outre la contrebande directe, un procédé plus facile encore. Moyennant un surcroît de frais de transport, ils présentaient leurs marchandises, sur la frontière de l'est, comme originaires de la Flandre, de la Hollande, de l'Allemagne, du pays de Liège, avec lesquels nous entretenions des relations amicales (1). C'est ainsi que les lois trop violentes créent un double mal, celui de leur propre violence, et celui des fraudes inventées pour y échapper.

## II

Les idées de libre-échange répandues dans le pays depuis le milieu du XVIIIe siècle ne pouvaient évidemment pas se concilier avec l'existence des barrières dans lesquelles les deux gouvernements s'étaient à l'envi renfermés. Le traité de commerce qui devait les abattre ou plutôt les rendre franchissables devint, sous Louis XVI, l'objet des vœux de tous les esprits éclairés. « La négociation fut activée, dit « M. Anisson-Dupéron, par les instances des principales « villes et des grands centres de production en France, tels « que la Chambre de commerce de Lille, le commerce « entier de Montpellier, les gardes et adjoints des corps « de marchands drapiers et merciers de Paris, les négo- « ciants de Versailles, le président des six corps de mé- « tiers, etc., etc., et c'est sous cette influence que le traité

1. Les versements frauduleux atteignaient de telles proportions que les chiffres des statistiques officielles perdent toute signification. Nous verrons Du Pont de Nemours ne jamais manquer de corriger ses chiffres officiels par l'élément important de la contrebande.

« fut négocié. » (*Essai sur les traités de commerce de Methuen et de 1786*, par Anisson-Dupéron, pair de France, avril 1847) (1).

Les négociations commerciales engagées en vertu du traité de paix du 20 janvier 1783 ne se terminèrent que le 26 septembre 1786.

A qui incomba ce retard? Un ouvrage très savamment étudié de M. le comte de Butenval (2) en fait retomber entièrement la faute sur le gouvernement anglais, et fournit de nombreuses preuves à l'appui de son opinion. Du reste, la correspondance, conservée au ministère des affaires étrangères, entre l'ambassadeur de France à Londres et le ministre, M. de Vergennes, contient des témoignages certains de la mauvaise volonté de l'Angleterre. « Si l'intention « de la cour de Londres, dit le ministre des affaires étran- « gères, est de ne pas remplir le vœu de l'article 18 du der- « nier traité de paix, il est inutile de laisser subsister un « simulacre de négociations. » (Lettre de M. de Vergennes à l'ambassadeur à Londres, 1er mai 1785.) L'ambassadeur, M. Barthélemy, répond : « Je ne puis tirer d'autre résultat « de mon entretien avec lord Carmarthen, sinon que le « ministre anglais n'a pas l'intention véritable de satisfaire « à l'article 18 du dernier traité de paix. » (Lettre du 22 mai 1785, Arch. des affaires étrangères.)

Quel sentiment engageait le gouvernement anglais à écarter la solution d'une affaire qui devait devenir si avantageuse à sa nation? Voulait-il ruser pour obtenir de meilleures conditions? Ou bien se souvenait-il du refus de sanction opposé par le Parlement au précédent traité? Les Anglais craignaient-ils encore la concurrence de l'industrie

1. *Journal des Économistes*, tome XVII.

2. *Précis historique et économique du traité de commerce entre la France et la Grande-Bretagne*, 1869.

française? Si invraisemblable que semble cette dernière hypothèse, elle renferme peut-être le véritable motif de la lenteur des négociations.

Un pays connaît très imparfaitement sa propre puissance industrielle et surtout celle de ses voisins, tant que ceux-ci n'ont pas donné la mesure de leurs forces dans une lutte internationale. La France entourée de prohibitions, réservant pour son marché intérieur ou ses colonies la presque totalité de sa production, pouvait paraître redoutable faute de renseignements suffisants. D'un autre côté, le gouvernement français, pressé par les idées libérales du pays, s'efforçait de hâter la solution que l'Angleterre cherchait à ajourner, et plus la France montrait d'impatience à conclure, plus l'Angleterre ressentait de crainte à s'engager.

Cette situation aurait pu se prolonger jusqu'à l'expiration du terme de deux ans, au delà duquel les négociations devenaient caduques, si diverses mesures prises par le gouvernement français n'avaient précipité les événements. Deux arrêts du mois de juillet 1785 établirent contre les marchandises anglaises un renforcement de prohibition, et contre la contrebande un surcroît d'obstacles tels, que les relations alors existantes entre les deux pays, ouvertement ou en fraude, se trouvèrent à peu près totalement suspendues. Les négociants anglais s'en émurent vivement : directement ou indirectement, la France leur fournissait un débouché qui ne manquait pas d'importance; ils le perdaient précisément au moment où ils comptaient le voir s'agrandir. Leurs réclamations hâtèrent subitement la solution si lente à venir jusque-là. Le gouvernement anglais reprit les pourparlers et désigna son plénipotentiaire, Eden. La France choisit, de son côté, Gérard de Rayneval.

Le 26 septembre 1786, les deux négociateurs signèrent

le traité de commerce, qui reçut plus tard sa ratification définitive.

Cet acte contient, dans son article 6, les plus importantes dispositions en matière de tarif. En voici le texte à peu près complet :

La quincaillerie et la tabletterie payeront réciproquement 10 0/0 *ad valorem.*

Les cotons de toute espèce, le lainage tricoté et tissé, et la bonneterie payeront, de part et d'autre, 12 0/0 *ad valorem.*

La sellerie payera mutuellement 15 0/0 *ad valorem.*

La bière 30 0/0 *ad valorem.*

Les gazes 10 0/0.

Les modes, la porcelaine, la faïence, la poterie, les glaces, la verrerie, 12 0/0.

Les vins de France ne payeront pas « de plus gros droits « que ceux que payent présentement les vins de Por« tugal ».

Les vinaigres de France, au lieu de 67 livres sterling 5 shellings, 1 sou et 12/20 de sou par tonneau (1 fr. 50 le litre environ), qu'ils payent à présent, payeront à l'avenir, à leur entrée dans la Grande-Bretagne, 32 livres sterling, 18 shellings, 10 sous et 16/20 de sou par tonneau (0 fr. 70 le litre environ).

Les eaux-de-vie de France, au lieu de 9 shellings, 6 sous et 12/20 de sou (2 fr. 65 par litre environ), payeront, à leur entrée dans la Grande-Bretagne, 7 shellings par gallon faisant quatre quartiers, mesure d'Angleterre (1 fr. 90 par litre environ).

Les huiles d'olive de France ne payeront pas à l'avenir de plus forts droits que ceux payés actuellement par la nation la plus favorisée.

Nous allons examiner en détail les articles de ce tarif; nous aborderons ensuite l'histoire de ses conséquences.

## III

Parmi les clauses du traité de 1786 favorables à la France, figure en première ligne une diminution considérable des droits sur les vins à l'entrée en Angleterre.

Nous avons vu que l'ardeur des représailles avait successivement élevé le tarif des vins français (1) jusqu'au taux exorbitant de 2 fr. 09 par litre (96 livres sterling par tonneau) (2), taux subsistant encore en 1786. Pendant ce temps, les vins de Portugal, depuis le traité de Methuen conclu en 1703, ne payaient plus que 0 fr. 98 par litre (45 livres sterling par tonneau). Entre 2 fr. 09 et 0 fr. 98 par litre l'écart était trop considérable pour permettre aux vins français de soutenir la concurrence. Aussi le marché d'Angleterre demeurait-il officiellement fermé à notre industrie vinicole. La contrebande seule entretenait quelques relations.

Le négociateur français, Gérard de Rayneval, dut nécessairement consacrer ses premiers efforts à reconquérir cet important débouché, formant autrefois la richesse de plusieurs provinces. Il obtint l'insertion d'une clause très favorable en apparence, consistant à ramener le tarif

1. Les droits inscrits au tarif de la douane anglaise sur les vins en 1786 se composent de huit ou dix articles différents, suivant que ces produits arrivent à Londres ou dans d'autres ports, par navire anglais ou étranger, etc., etc. Il serait impossible de citer l'échelle complète de ces droits chaque fois qu'il en est question. Aussi, avons-nous adopté un chiffre moyen qui nécessairement ne possède pas une exactitude absolue, mais qui permet, d'une manière très suffisante, de suivre cet exposé historique.

2. Pour la conversion des tonneaux et des livres sterling en mesures actuelles, nous avons constamment évalué à 1144 litres le tonneau anglais et à 25 francs la livre sterling.

des vins de France au niveau du tarif établi sur ceux de Portugal. Le droit sur les vins français se trouva, dès lors, immédiatement réduit de 2 fr. 09 par litre à 0 fr. 98, c'est-à-dire de plus de moitié.

C'eût été un magnifique résultat, s'il avait subsisté tel quel : car, à égalité de traitement, nos vins devaient jouir d'une préférence assurée. Malheureusement le traité de 1703, entre l'Angleterre et le Portugal, contenait une clause d'après laquelle l'Angleterre s'était engagée à faire toujours payer aux vins portugais un tiers de moins qu'aux vins de tout autre pays. Rien dans le traité de 1786 n'autorisait la France à provoquer la rupture de cet engagement. L'article 6 disait seulement : « Les vins de France ne « payeront, en aucun cas, de plus gros droits que ceux « que payent *présentement* les vins de Portugal. » Or les vins de Portugal payaient alors 0 fr. 98. Une fois le tarif sur les vins français réduit à 0 fr. 98, la lettre du traité se trouvait avoir reçu pleine satisfaction à leur égard : 0 fr. 98 par litre était le tarif existant *présentement*, au 23 septembre 1786.

Quant aux vins portugais, en vertu de la réduction d'un tiers que leur assurait la convention antérieure, le tarif s'abaissa immédiatement en leur faveur de 45 livres sterling à 30 livres par tonneau, c'est-à-dire de 0 fr. 98 à 0 fr. 65 le litre. Au lieu de l'égalité sur laquelle comptaient nos nationaux, un écart de 33 0/0 fut ainsi établi entre les tarifs des produits vinicoles des deux pays concurrents, et le Portugal put, grâce à cette diminution, regagner en partie son ancienne prépondérance.

La France, néanmoins, à dater de 1786, sans prendre ainsi qu'elle l'espérait la place du Portugal, élargit notablement la sienne. Nos vins ordinaires purent dorénavant aborder le marché anglais : une taxe de 0 fr. 98 n'était plus

un obstacle insurmontable pour un produit vendu 5 à 6 fr. la bouteille. « Le vin de Bordeaux, celui qui se consomme « le plus à Londres, s'y vend 5 à 6 livres la bouteille... Les « vins de Bourgogne et de Champagne valent communé- « ment à Londres 8 à 10 livres la bouteille. » (Mémoire rédigé par Boyetet, conseiller d'État, inspecteur général du commerce.) Les vins de Portugal supportaient depuis 70 ans ce taux de 0 fr. 98 cent. par litre sans difficulté. Intrinsèquement donc la clause insérée dans le traité de 1786 relativement aux vins français constituait un véritable progrès.

Dès l'année qui suivit le traité, les marchands de vins anglais se hâtèrent de remplir leurs caves de vins français, et, au lieu de 800 tonneaux environ que nous envoyions habituellement en Angleterre, nos expéditions s'élevèrent à près de 2.000 tonneaux. Sans doute cette progression ne se soutint pas : cependant, l'année suivante, l'exportation atteignit encore 1.400 tonneaux, c'est-à-dire un chiffre très supérieur à l'état de choses antérieur (1).

Evidemment on ne saurait admettre la prétendue surprise éprouvée par les négociateurs français, lorsque après

1. Le tableau suivant indique les quantités de vins de diverses provenances importés en Angleterre pendant les années qui précédèrent et suivirent le traité de commerce.

Vins importés en Angleterre.

| Années. | de France. Tonneaux. | de Portugal. Tonneaux. | d'ailleurs. Tonneaux. | Total. Tonneaux. |
|---|---|---|---|---|
| 1785 | 470 | 12.698 | 2.964 | 16.132 |
| 1786 | 485 | 12.252 | 3.452 | 16.192 |
| 1787 | 1.868 | 16.619 | 4.491 | 22.978 |
| 1788 | 1.445 | 19.114 | 4.882 | 25.441 |
| 1789 | 1.114 | 22.128 | 4.171 | 27.413 |
| 1790 | 1.117 | 22.911 | 5.153 | 29.181 |

(*Du commerce extérieur*, par Rodet, 1825.)

la signature du traité, l'Angleterre abaissa les droits sur les vins portugais. Du moment que le Portugal possédait en sa faveur une clause formelle, insérée dans une convention officielle, un traité postérieur, passé avec une autre puissance, ne pouvait l'annuler. Vergennes, Gérard de Rayneval, Du Pont de Nemours, ne devaient pas ignorer l'existence du traité de 1703, ni se faire illusion sur sa portée. Mais leur plus grave, leur véritable tort est de n'avoir pas, dès l'abord, exposé franchement la situation. Il incombait au gouvernement de ne pas laisser les intéressés concevoir de fausses espérances. Si le public eût été immédiatement mis en garde contre les trompeuses apparences de l'article 6, on l'aurait vu, une fois l'événement accompli, non plus accuser les négociateurs français d'imprévoyance ou de légèreté et les Anglais de supercherie, mais rendre justice à l'importance relative des résultats obtenus. Il aurait compris facilement qu'à défaut de la suppression de la concurrence portugaise, impossible à conquérir en raison de l'existence d'un traité antérieur, les vins français allaient, du moins, jouir d'une diminution de plus de moitié sur l'ancien tarif et se trouver ainsi en état d'aborder le marché anglais dans des conditions satisfaisantes.

Les eaux-de-vie françaises, au lieu de 2 fr. 65 cent. par litre environ, ne devaient plus payer que 1 fr. 90 cent., soit 0 fr. 75 cent. de diminution, ou 28 p. 100. Le taux de la réduction sur les vins était sans doute supérieur puisqu'il atteignait 52 p. 100 ; mais il procédait d'un tarif antérieur relativement beaucoup plus élevé. Les Anglais, qui ne fabriquaient chez eux que des alcools de basse qualité provenant de fruits, de drèches ou de mélasses de leurs colonies, estimaient et recherchaient les

produits de la distillation française. Avant le traité de 1786, ils s'en approvisionnaient déjà, mais, pour la majeure partie par le moyen de la contrebande. L'abaissement des droits devait donc amener un accroissement certain dans l'exportation des eaux-de-vie françaises, et les faits confirmèrent cette prévision. D'un chiffre à peu près nul antérieurement, les sorties officielles s'élevèrent à 200 tonneaux en moyenne.

Les vinaigres jouirent d'une réduction de plus de 50 p. 100 sur les anciens droits, et les huiles d'olive furent admises aux conditions de la nation la plus favorisée.

Le traité de commerce renfermait, comme on le voit, à l'égard des principaux produits du sol français, des dispositions d'une incontestable valeur.

En outre, l'abaissement réciproque des droits à 10 et 12 p. 100 sur les marchandises manufacturées ne profitait pas seulement à l'industrie de nos rivaux. Les industriels français possédaient alors une supériorité réelle dans diverses sortes de fabrications, et l'ouverture des barrières allait leur permettre de mettre cette supériorité en évidence sur les marchés anglais. Ainsi les articles de Paris constituaient, dès le XVIII$^{e}$ siècle, une spécialité dans laquelle nous n'avions pas de concurrents : sous le nom de tabletterie, tarifée à 10 p. 100, une quantité considérable de menus objets sortant de nos ateliers, tabatières, éventails, jouets, encriers, bimbeloterie, petits meubles, etc., allaient pénétrer chez nos voisins. De même nos ouvrages de mode recherchés dans toute l'Europe figuraient nommément dans le traité au droit de 12 p. 100. L'Angleterre devait aussi s'approvisionner de nos draps, de nos ratines, de nos molletons, dont l'excellente fabrication faisait alors la réputa-

tion de certaines villes de France. De même pour nos linons tarifés à 12 p. 100.

L'exportation de ces divers produits en Angleterre, aussitôt après la mise à exécution du traité de commerce, fit monter dans des proportions considérables les chiffres de nos statistiques. Ils passèrent de 21 millions (avant 1786) à 34.200.000 livres en 1787, à 31.100.000 livres en 1788, à 35.100.000 livres en 1789, soit plus du tiers en plus.

C'étaient là des avantages certains et positifs.

Cependant une lacune inexcusable subsistait relativement aux étoffes de soie. Le tarif de 1786 ne les mentionnait même pas. Elles continuèrent, comme auparavant, à figurer dans la liste des prohibitions à l'entrée en Angleterre. Quelle surprenante faiblesse de la part de nos négociateurs ou quelle obstinée résistance de la part des Anglais fut la cause de cette exclusion? Comment Gérard de Rayneval et Vergennes consentirent-ils à abandonner un des plus importants articles de la fabrication lyonnaise? Personne ne l'a expliqué. Du Pont de Nemours dit seulement que le ministère français opposa à la prohibition de nos étoffes de soie « celle de toutes les étoffes anglaises de laine ou de co-« ton qui seraient incluses de soie et celle des marchan-« dises de la compagnie des Indes ». Mais ces représailles ne suffisaient pas à balancer le préjudice que nous causait l'exclusion de nos soieries : « Quelques jours, peut-« être, ajoute Du Pont de Nemours, les Anglais reviendront « sur cette exception. Alors, on pourra conclure avec eux « une convention nouvelle, qui sera encore réciproquement « avantageuse aux deux nations, et il ne restera plus d'ex-« ception dans nos rapports commerciaux. » (*Lettre à la Chambre de commerce de Normandie*, 1788.) L'auteur du traité de 1786 ne trouvait à opposer aux reproches très

justifiés de l'omission des soieries, que l'illusoire espérance d'un traité complémentaire réparant les lacunes du précédent.

Après avoir examiné les clauses du traité de commerce de 1786 qui favorisaient l'exportation des marchandises de France en Angleterre, abordons l'exposé plus pénible des stipulations inverses, relatives à l'importation en France des marchandises provenant d'Angleterre. Le sujet change d'aspect. Tout contrat synallagmatique présente ainsi successivement deux faces. Il ne s'agit plus d'énumérer nos avantages, ni de rechercher ceux qu'on a pu omettre de nous réserver; il faut, au contraire, détailler la part des bénéfices dévolus aux Anglais, et juger si cette part a excédé, ou non, celle de la France.

Les tarifs adoptés réciproquement à l'égard des principaux produits manufacturés furent, nous l'avons dit, de 10 à 12 p. 100 *ad valorem*. Pour la détermination de ces taux, les négociateurs français s'inspirèrent des procédés mêmes que recommandait Necker (1). Ils s'enquirent des primes prélevées par la contrebande, et proportionnèrent les droits à leur montant. « Avant le traité, dit Du Pont de Nemours, les marchandises anglaises entraient dans le « royaume et le parcouraient, sans risques, moyennant une « prime d'assurance, qui, selon la nature des marchandises et la distance des lieux, allait de 5 à 10 p. 100 au « plus. En outre, une grande partie des marchandises anglaises, les quincailleries particulièrement, et beaucoup

1. « La mesure du droit d'entrée doit se proportionner aux risques et au « tarif pour ainsi dire de prix commun *de la contrebande*. A peu d'exceptions près, un droit de 15 p. 100 est le tarif raisonnable pour le droit d'importation sur les manufactures étrangères. » (Necker, *Administration des finances*.)

« d'étoffes entraient par la Flandre, la Hollande, l'Allema-« gne, etc., parce qu'elles n'étaient pas prohibées venant « de ce pays. » (*Lettre à la Chambre de commerce de Normandie*, 1788.)

La négociateur officiel français, Gérard de Rayneval, fournit des explications analogues. « On évalue entre 7 et « 8 p. 100 en moyenne, dit-il, la prime dont se contentait la « contrebande pour introduire en France les marchandises « prohibées. Cette prime descendait quelquefois à 6 et « même à 5 p. 100. On résolut de porter les droits à 10 et à « 12 p. 100, c'est-à-dire à 2 et à 4 p. 100 de plus que la prime « la plus élevée affectée aux fraudeurs. » (Mémoire de Gérard de Rayneval, 1802.)

La contrebande, en effet, formait alors par son importance une véritable institution. Elle avait ses tarifs, et le commerce français recourait à son intermédiaire comme à celui d'une entreprise régulière. Les employés des douanes la respectaient ou plutôt la ménageaient, afin de ne pas perdre le bénéfice des saisies et des primes périodiques composant une partie de leur traitement. Aussi, tandis que les registres officiels constataient, pendant les années qui précèdent le traité de 1786, 13 millions de livres seulement d'importations anglaises, les statisticiens, Du Pont de Nemours le premier, directeur du Bureau de la balance du commerce, Arnould, sous-directeur du même bureau, s'accordent, dans leurs différents écrits, à évaluer à 24 millions de livres le montant réel de notre importation : la contrebande entre dans leurs calculs pour 10 ou 11 millions de livres. « Le commerce respectif entre la France et « l'Angleterre soit direct, soit oblique, pouvait atteindre « la somme de 24 millions. On comptait alors la contre-« bande anglaise pour 10 à 11 millions : car le commerce « d'importation connu ne s'élevait qu'à environ 13 mil-

« lions. » (*De la balance du commerce*, par M. Arnould, sous-directeur du Bureau de la balance du commerce, 1791.)

La contrebande doublait le chiffre des importations officielles.

En présence d'une telle situation, les négociateurs français pensèrent que l'industrie nationale n'éprouverait aucun préjudice, si le Trésor se bornait à substituer, à son profit, un tarif régulier au tarif clandestin prélevé par la fraude. On crut même pouvoir fixer le taux de ce tarif régulier un peu plus haut que celui du tarif clandestin, parce qu'il était probable que, nonobstant un écart de 2 à 3 0/0, le commerce anglais préférerait encore la sécurité d'une introduction légale. Cette méthode, très rationnelle en somme dans la circonstance, servit de base à la convention. En conséquence les cotons, lainages, modes, verreries, selleries, etc., de provenance anglaise virent leurs taxes officielles, autrefois prohibitives, s'abaisser jusqu'au niveau, un peu dépassé, de celles de la contrebande, et furent définitivement tarifés à 10, 12 et 15 0/0 *ad valorem*.

Toutefois, Du Pont de Nemours et Vergennes ne se dissimulaient pas que l'Angleterre trouverait encore moyen de tirer profit de cette tarification, si justement calculée qu'elle paraisse : d'abord, parce que les droits *ad valorem* seraient vraisemblablement atténués, dans une certaine mesure, par les fausses déclarations, — l'événement réalisa et au delà ces prévisions ; — puis, parce que les produits communs et à bon marché dans lesquels les Anglais excellaient particulièrement, et que la contrebande n'acceptait pas en raison de leur nature encombrante, jouiraient désormais d'un libre accès sur le marché français.

## IV

Mais Du Pont de Nemours et Vergennes poursuivaient un but supérieur à celui de l'équilibre exact des clauses du traité. Possesseurs du monopole d'approvisionnement des colonies, protégés dans la métropole par un mur de prohibitions, n'ayant à redouter aucune rivalité, certains de leurs débouchés, nos manufacturiers s'étaient endormis dans la sécurité. Ils avaient perdu peu à peu tout esprit d'initiative, tout aiguillon, tout désir de progrès. A quoi bon perfectionner la qualité des produits ou les fabriquer à meilleur marché ? Les consommateurs nationaux et coloniaux leur appartenaient exclusivement, en tous cas, et sans conteste.

Le monopole d'approvisionnement des colonies, spécialement, démoralisait l'industrie de la métropole. On s'était habitué à expédier aux îles les objets les plus défectueux, et à les y vendre très cher (1) : l'éloignement empêchait d'entendre les plaintes des acheteurs, et les colons, d'ailleurs, auraient en vain tenté de se révolter contre le despotisme de la mère patrie.

1. « Mais, monsieur », disait un officier d'artillerie, en examinant sur le quai de Bordeaux divers ballots de marchandises en partance : « ces outils sont d'une mauvaise qualité, le fer de ces cylindres et de ces chaudières est d'une fonte mal épurée. Pour peu que la terre soit dure dans « ce pays-là, ces houes seront émoussées en moins d'une minute ; ces « cylindres doivent se fendre très aisément ; ces chaudières ne peuvent « essuyer un coup de feu très vif, et les gens qui se servent de ces objets « doivent faire une ruineuse consommation. » — « Vous avez raison, répond le marchand, aussi les faisons-nous faire dans cette intention : car « plus les colonies consomment de ces objets, et plus nous leur en envoyons, plus nos bénéfices sont considérables. » (*Conversation d'un officier d'artillerie*, Brochure anonyme, 1785.)

Les esprits libéraux, préoccupés de cette situation, voyant l'industrie française s'affaiblir progressivement, jugèrent donc qu'il devenait urgent d'appeler, avec précaution et avec réserve sans doute, la concurrence anglaise pour la régénérer.

Le remède héroïque de la concurrence anglaise succédait à une série de mesures prises dans le même but depuis plusieurs années : enrôlements de chefs d'atelier en Angleterre, promesses faites à des inventeurs, importation, aux frais de l'État, de machines étrangères par pièces démontées et privilèges concédés à divers constructeurs, faveurs données au commerce avec les colonies, embargo mis par la police sur les ouvriers anglais pour les retenir jusqu'au terme de leur engagement, traitement exceptionnel accordé aux fabricants étrangers venant s'installer en France, etc. Ces divers expédients témoignaient que, depuis longtemps, l'administration voulait par tous les moyens en son pouvoir relever le niveau de l'industrie nationale. Le traité de commerce de 1786 lui fournit un levier plus puissant encore ; il tenta de contraindre nos industriels, par les nécessités de la lutte, à perfectionner leur outillage, à remplacer leurs procédés arriérés, à sortir, en un mot, de l'ornière de la routine.

Parmi les principes que Gérard de Rayneval soumit à l'approbation du conseil d'État, avant de terminer les négociations, figure celui-ci : « Le défaut de concurrence est « nuisible, parce qu'il introduit le monopole, renchérit les « marchandises et diminue l'attention des manufacturiers « trop certains de leur débit. Il est d'une sage politique « d'admettre la concurrence d'une industrie étrangère. » (Séance du conseil d'État, 21 mai 1786.)

La concurrence étrangère, dans l'esprit de Rayneval, constituait donc un avantage intrinsèquement désirable

pour la France. Dans la même séance, parlant de la réduction demandée par Pitt sur la quincaillerie anglaise : « Nous pourrons l'admettre, dit-il, parce qu'elle con- « tribuera à former nos fabriques. » Former nos fabriques devenait l'objet réel de nos apparentes concessions. « Il fallait, disait Rayneval, considérer ce traité comme « une opération de chirurgie d'abord douloureuse, mais « qu'il importait de faire pour obliger nos manufacturiers « d'améliorer leur fabrication. » Ces paroles significatives avaient été entendues par un ancien chef de division au ministère du commerce sous le premier Empire, contemporain des fonctionnaires de la fin de l'ancien régime. (Costaz, *Histoire de l'administration française*, 1832.)

C'est bien là le caractère dominant du traité, celui qui, de l'aveu des négociateurs, forme son principal mérite et qui, plus tard, servira à le justifier.

La nécessité de relever l'industrie nationale était, du reste, reconnue par les adversaires les plus violents du traité de 1786. En parcourant leurs écrits, on s'étonne de voir avec quelle véhémence ils accusent les fabricants français de négliger les progrès dont nos voisins donnaient depuis longtemps l'exemple. A les entendre, les fabricants sont d'autant plus coupables que peu d'efforts de leur part suffiraient à les tirer de l'état d'infériorité où ils se complaisent.

Ce point de vue est particulièrement développé dans divers mémoires d'un inspecteur général du commerce, nommé Boyetet, qui professait, en matière d'économie politique, des idées absolument opposées à celles de son collègue Du Pont de Nemours. Boyetet mit à combattre le traité de commerce autant d'ardeur que Du Pont de Nemours en mit à le préparer et à en assurer le succès. Deux collègues liés l'un à l'autre par leurs fonctions et

séparés ainsi dans leurs opinions devaient nécessairement se détester : mais voici où se révèle la différence des caractères. Tandis que Boyetet dénonce violemment Du Pont, celui-ci lui écrit la lettre affectueuse suivante : « Vous savez bien que nous ne sommes pas diamétralement « opposés, et j'en serais bien fâché... Si, ayant fait chacun « une partie du chemin, nous n'arrivons pas tout à fait au « même terme, il ne faudrait pas nous en vanter, mais « tendre la main par-dessus la haie, et voir encore ce que, « dans cette position même, nous pourrions faire pour le « bien général. Vous savez à quel point j'y suis disposé ! « Je vous embrasse de tout mon cœur. Du Pont. »

Malgré son mauvais caractère, Boyetet a laissé la réputation d'un excellent administrateur : ces deux choses ne s'excluent pas. Après la mise à exécution du traité de commerce, il rédigea, sur la demande du ministre, une série de huit mémoires pour développer ses objections contre cette grande réforme commerciale et indiquer les moyens d'atténuer les maux qu'il en redoutait (1). C'est dans ses Mémoires que nous trouverons la preuve la moins contestable de l'état d'infériorité des manufactures en France : « Les Anglais, dit-il, n'ont d'autre supériorité sur nous « (dans l'industrie des étoffes de coton) que la grande per- « fection et le bon marché de leur fabrication à l'aide de « leurs inventions. Le Levant et les colonies nous fournis- « sent plus de coton que nous n'en consommons. Les An- « glais viennent même en acheter chez nous. » Ainsi, dans l'article même où les Anglais excellent, les cotonnades, l'infériorité de nos fabriques tient uniquement, d'après, Boyetet, à l'imperfection de notre outillage. Il en est de

1. Ces mémoires ont été imprimés. Le manuscrit se trouve aux archives des affaires étrangères. (Carton 47. Mémoires sur le commerce, 1713 à 1811.)

même pour la quincaillerie : « Les Anglais ont poussé l'in-
« dustrie de la quincaillerie au plus grand point de la per-
« fection. Ils n'ont d'autre avantage sur cet article que leur
« talent. La France peut, à force de soins et d'efforts, met-
« tre ses ouvriers en état d'égaler les Anglais. » Plus loin, revenant sur l'industrie du coton : « Les Anglais n'ont
« aucun avantage sur le coton. Ils sont redevables de leur
« supériorité, en cette matière, à la perfection de leurs ma-
« chines qui filent à tous les degrés de finesse auxquels ne
« peuvent parvenir les méthodes suivies en France... Notre
« industrie est arriérée. Il faut monter huit à dix établis-
« sements de filature à la façon anglaise ; ce nombre est
« suffisant pour mettre la France en état de fabriquer aussi
« bien et à aussi bon marché que l'Angleterre. » Repre-nant, à son tour, la question de la quincaillerie : « La
« France est si arriérée dans ce genre qu'à peine elle est
« en état de se suffire pour les objets les plus grossiers ;
« c'est l'effet de sa négligence. Les Anglais n'ont d'autre
« avantage sur cet objet que la perfection de la main-
« d'œuvre. »

Boyetet passe en revue la série des autres industries en souffrance, et donne pour chacune d'elles des apprécia-tions analogues, disant, en résumé, que : « les funestes con-
« séquences du traité n'existent que par la *honteuse né-*
« *gligence du commerce français* ». (*Recueil de divers mémoires relatifs au traité de commerce avec l'Angle-terre, faits avant, pendant et après les négociations*, par M. Boyetet, conseiller d'État, inspecteur général du com-merce. Versailles, 1789.)

Voilà de la part d'un homme, qu'on ne peut suspecter de sympathie pour l'œuvre de son collègue Du Pont, la justification la plus saisissante de la pensée supérieure qui inspira le traité de commerce de 1786. Si l'industrie fran-

çaise, par suite d'une incurie invétérée, en dépit des secours qu'on lui a prodigués jusque-là, a persisté dans l'état d'infériorité que Boyetet constate, peut-on blâmer l'énergie du remède appliqué à un tel mal ?

Comment douter de l'exactitude des appréciations de Boyetet, lorsqu'elles se trouvent confirmées dans tous les documents de l'époque ? L'assemblée provinciale de la Haute-Normandie, réunie à Rouen, expose, en 1788, que : « les « campagnes de Manchester et toute la province de Lan- « caster sont remplies de ces grandes machines qui, mues « par un courant d'eau, ou par une pompe à feu, servent « à décarder, à filer, à tisser, à apprêter, à blanchir ; et les « *jennys*, petits instruments, par lesquels une femme peut « filer jusqu'à 80 fils, remplacent les rouets dans les vil- « lages ». (Rapport sur la situation commerciale, 1788.) Toutes ces choses sont inconnues en Normandie : cependant, il existe un modèle de machine anglaise, dans la collection que le gouvernement a formée à Paris. On peut même déjà « en voir une exécutée en grand près de Lou- « viers, par le zèle et le courage de plusieurs négociants ». Quelle inégalité de situation ! Les instruments, qui fonctionnent couramment en Angleterre, ne se trouvent en France qu'à l'état de modèle. L'assemblée provinciale conclut nécessairement en engageant le commerce à adopter le plus tôt possible « l'usage de ces machines qui donnent « à nos rivaux un ascendant si ruineux pour nous ». (Idem.)

Plus tard, l'assemblée administrative du département de l'Aube, en 1790, entend son rapporteur lui faire la même énumération des causes de la supériorité des Anglais : « Maintenant que nous connaissons la cause de la supé- « riorité des Anglais, dit-il en terminant, il ne paraît ni « long ni difficile d'en triompher. Leurs machines ne nous

« sont pas inconnues : l'usage a même commencé de s'en « introduire en France ; il ne s'agirait que de les appro- « prier au département, etc. » (Rapport du procureur général syndic, Jacques Claude Beugnot (1). Séance du 3 novembre 1790.)

La Chambre de commerce de Normandie combattit le traité de 1786, aussitôt après sa mise à exécution, dans une brochure qui eut un grand retentissement. On y retrouve sur l'état arriéré de notre industrie des appréciations identiques à celles que nous venons de citer. « L'Anglais « avant le traité, dit-elle, a examiné la situation de notre « pays et la sienne. Il a vu nos plaines sans moutons, « lorsque les siennes en étaient couvertes; il a examiné nos « laines et les a trouvées de mauvaise qualité et plus chères « que celles de son pays ; il est entré dans nos manufactu- « res et en a recueilli tous les détails ; il a trouvé nos « plus grands établissements sans mécaniques, obligés « d'employer les matières premières dispendieusement ; il « a remarqué cette quantité considérable de petits ateliers, « où la gloire de mieux faire n'est comptée pour rien ; il « les a vus sans force, sans activité, par l'état d'abattement « que produit nécessairement le défaut d'aisance. » (Observations de la Chambre de commerce de Normandie sur le traité de commerce entre la France et l'Angleterre, Rouen, 1788.)

« Les *jennys*, ajoute-t-elle, ou instruments à filer de « 20 à 80 fils, remplacent en Angleterre, jusque dans les « villages, les rouets simples, et leur concurrence, aidée « par celle des grands moulins de filature, y ont décidé « l'économie et la perfection des étoffes anglaises.

« Lorsque nous posséderons aussi généralement que

1. Plus tard le comte Beugnot.

« l'Angleterre des moyens aussi ingénieux, il faut espérer « que l'énergie, l'activité normande, le goût créateur qui « préside à la variété de nos dessins, et la sollicitude du « gouvernement feront le reste. » (Idem.)

Cet avenir, justement entrevu par la Chambre de commerce, est précisément celui que prépare le traité de 1786. Si la Chambre de commerce de Normandie poursuivait logiquement ses prémisses, elle indiquerait elle-même l'urgence d'une opération énergique pour détruire le mal qu'elle décrit si bien.

Du Pont de Nemours répondit, comme on sait, à la Chambre de commerce de Normandie (1), et sur bien des points les deux adversaires se trouvèrent d'accord, notamment sur celui de l'infériorité dans laquelle l'industrie française était tombée par sa faute. « Il est inconcevable, « dit Du Pont de Nemours, que nous n'ayons pas sur les « Anglais la supériorité pour les étoffes de coton. Nous « en avons les matières premières, et c'est nous qui les « leur vendons. Nous avons les vivres et la main-d'œuvre « à meilleur marché qu'eux. Il ne nous manque que les « machines. Depuis qu'on en parle, il est honteux que, « notre fabrication n'étant retardée à cet égard que par « des obstacles faciles à vaincre, nous ne sachions qu'in« voquer les prohibitions. »

Ainsi Boyetet, Du Pont de Nemours et les organes du commerce de toutes les opinions se réunissent pour émettre la même appréciation, presque dans les mêmes termes. La pensée dont les négociateurs s'étaient inspirés se trouvait donc confirmée par l'évidence des faits. On ne contestait plus la nécessité de vaincre l'inertie de l'industrie nationale.

1. *Lettre à la Chambre de commerce de Normandie sur le mémoire qu'elle a publié relativement au traité de commerce avec l'Angleterre,* Rouen, 1788.

Seulement, on différait encore sur le genre de réforme à appliquer. Les uns, comme Boyetet et la Chambre de commerce de Normandie, voulaient attendre et espéraient que le temps amènerait spontanément la transformation désirée. Au contraire, les auteurs du traité estimaient que le temps ne ferait qu'agrandir l'écart entre la puissance croissante de l'Angleterre et notre déchéance progressive, et qu'une mesure radicale et immédiate devenait la seule chance efficace de salut.

La résolution à laquelle ils s'arrêtèrent exigeait une forte conviction, beaucoup de courage et surtout une profonde abnégation personnelle. Car, dans l'ère de transition, que de difficultés, de souffrances et d'injustes récriminations allaient précéder l'époque du succès ! Vergennes s'en rendait compte lorsqu'il écrivait, le 17 septembre 1786, à l'ambassadeur de Londres : « Les ignorants ou les personnes « intéressées élèveront sans doute la voix pour fronder la « besogne du ministère ; mais les gens éclairés sentiront « qu'elle est fondée sur d'excellents principes, qu'elle « est même nécessaire. »

Plus tard, Gérard de Rayneval disait dans un travail rétrospectif : « M. de Vergennes ne se dissimulait pas la « secousse qu'il allait donner à certaines fabriques, celles « du coton, par exemple, ni les clameurs qu'il allait exciter ; mais il se souvenait de la supériorité qu'avait prise « la France, aux rares époques où le commerce avait pu « s'exercer librement entre les deux pays. Sans doute, cette « supériorité s'était perdue ; mais M. de Vergennes pensait « *qu'elle s'était perdue, précisément par l'absence de contact et d'émulation entre les deux pays, et que le retour « de la concurrence pourrait nous la rendre*. La secousse, « il la jugeait nécessaire, et les clameurs, il se sentait le « courage de s'y résigner, parce qu'il savait qu'en dernier

« résultat l'expérience les ferait cesser. » (Mémoire remis au Premier Consul, en 1802, par Gérard de Rayneval.)

## V

Les pénibles conséquences qui, selon les prévisions mêmes des négociateurs, devaient marquer au début la mise en application du traité de commerce, se trouvèrent aggravées dans la pratique par plusieurs circonstances malheureuses.

D'abord survint la déconvenue, dont nous avons parlé, produite par la nouvelle de l'abaissement d'un tiers des droits sur les vins portugais importés en Angleterre. Puis, notre industrie subit un dommage beaucoup plus réel et plus imprévu, du fait de l'inondation des marchandises anglaises en France, aussitôt après l'abaissement des barrières. Tandis que nos fabricants, soit par indifférence, soit par une confiance aveugle dans leur soi-disant supériorité d'autrefois, ne faisaient aucun effort pour se préparer à la lutte, les Anglais, en raison même de leurs appréhensions, prirent leurs dispositions avec une ardeur exagérée, dont nous ne tardâmes pas à ressentir cruellement les suites.

Les produits anglais, en effet, envahirent la France en telle quantité que leurs prix de vente s'avilirent au-dessous même de leur prix de revient. Paris regorgea de marchandises importées, et des voyageurs parcouraient les provinces avec des cartes d'échantillons, y ouvrant des magasins, les uns vendant au détail, les autres à l'encan. Nos fabricants se trouvèrent momentanément dans la nécessité de suspendre leurs ventes. Evidemment, cet état de choses ne pouvait être que passager, et, avec quelque patience,

nous aurions regagné d'une manière durable ce qu'une crise temporaire nous faisait perdre. « L'opinion générale, « disait Boyetet dans ses Mémoires, est que les Anglais « tireront peu de profits, et perdront même sur ces pre- « miers essais. Beaucoup de mauvaises qualités dont les « acheteurs auront pu être dupes une fois...; mais ils n'y « reviendront pas. C'est une crise qui ne durera pas et « dont on se dégoûtera. »

Ailleurs il dit : « Les marchandises anglaises regorgent « partout. Les Anglais les donnent à très bas prix et au- « dessous même de ceux auxquels les spéculateurs fran- « çais qui en ont fait acheter peuvent les donner sans y « perdre ; ce qui tendrait à faire juger qu'ils sont aidés « sourdement par leur gouvernement ; on sait que c'est sa « méthode pour écraser l'industrie du pays dans lequel il « se procure l'admission de ses marchandises. » (*Recueil de divers mémoires*, Boyetet, 1789.)

Subventionnée ou non par le gouvernement, l'opération des négociants anglais ne pouvait évidemment pas se prolonger. Vendre des marchandises à vil prix, et en grande quantité, est une manœuvre dont l'excès même assure le peu de durée. Il fallait traverser courageusement la crise et attendre le résultat des faillites qui commençaient, paraît-il, à se succéder en Angleterre.

Mais les fabricants français faiblirent à la première attaque, et l'impression morale qu'ils en reçurent fut plus dommageable encore que la suppression momentanée de leurs affaires.

D'un autre côté, les tarifs déterminés par les négociateurs français se trouvèrent, au début de la mise à exécution du traité, faussés dans la pratique par l'insuffisance des moyens de perception établis à la frontière.

Les tarifs, comme on l'a vu, étaient fixés *ad valorem.* Or il arriva que la valeur déclarée à l'entrée en France fut abaissée au point de ne plus comporter que les deux tiers ou la moitié du droit stipulé. Ainsi, par exemple, un objet valant 2.000 livres, qui, au tarif de 12 p. 100, aurait dû acquitter 240 livres, n'en payait que 120 ou 180, parce qu'il était déclaré valoir 1.000 ou 1.500 livres. Pourquoi la douane française n'avait-elle pas préparé ses armes contre une fraude aussi facile à prévoir? Le fait est qu'elle fut prise au dépourvu. Elle ne put même pas user du droit de préemption, c'est-à-dire du droit d'acquérir pour son compte les marchandises au prix déclaré, augmenté de 10 p. 100, lorsque ce prix lui paraissait trop bas. Elle ne possédait ni employés assez expérimentés dans les ports pour estimer la vraie valeur des marchandises, ni fonds suffisants en caisse pour en solder immédiatement l'achat. « La ferme aurait dû faire 100 ou 120 mille « livres de frais pour assurer la perception, dit Du Pont de « Nemours ; il aurait fallu établir dans chacun des ports « d'entrée un ou deux inspecteurs particuliers, pris dans un « état honnête, ayant quelque connaissance commune « et par approximation de la valeur des marchandises..., « et il aurait fallu avoir des fonds pour les préemptions. »

Le gouvernement français et la ferme étaient certainement inexcusables de n'avoir pas pris, dès le début, les mesures nécessaires pour assurer l'application exacte des tarifs stipulés. Mais tout pouvait se réparer. En 1787, l'administration tenta d'abord de localiser l'importation anglaise dans un certain nombre de ports déterminés, afin d'y concentrer plus efficacement son action répressive. Elle dut reculer devant les termes du traité qui permettaient « aux sujets de Leurs dites Majestés, réciproquement, d'a- « border avec leurs vaisseaux, aussi bien qu'avec les mar-

« chandises et effets dont ils seront chargés... et d'entrer « dans les terres, états, villes, ports, etc. » (Art. 5.) Il fallut alors qu'elle s'occupât activement, — Du Pont de Nemours l'affirme, — d'étendre et de fortifier sa surveillance, dans toutes les villes maritimes du royaume.

La désorganisation du début n'en produisit pas moins un trouble profond qui déconcerta les prévisions des auteurs du traité. Nous venons de dire que les marchandises anglaises pénétraient en payant environ les 2/3 ou la moitié du tarif. Boyetet et Du Pont de Nemours vont même plus loin dans leur appréciation de la fraude ; ce dernier évalue aux 5/6 de la valeur réelle l'insuffisance des déclarations que les Anglais pouvaient faire impunément. Il cite une balle de rasoirs anglais valant 30 sous chacun, et qui passèrent pour 2 sous pièce, soit une diminution des 14/15$^{èmes}$. « Dès « lors, dit-il, les droits qui devaient être de 10 et 12 0/0 n'ont « été payés que sur le pied de 2 ou 3 0/0, ou 4 0/0 au plus.»

Un tel abaissement de tarif devait détruire l'économie du traité, et livrait, en effet, nos manufactures à une intensité de concurrence que les négociateurs n'avaient pas cru possible de leur faire subir, même passagèrement.

Enfin, loin de trouver en Angleterre la libéralité d'accueil ou le défaut de surveillance existant aux frontières françaises, nos exportateurs subirent chez nos voisins les plus sévères et les plus minutieuses vérifications. Quelques personnes prétendent même que les Anglais avaient combiné d'avance le texte du traité en vue d'entraver notre commerce à force de tracasseries. Un mémoire de floréal an V, conservé dans les archives des affaires étrangères (1), énumère ce qu'il nomme *les clauses insi-*

1. Arch. des affaires étrangères. Carton 47. Mémoires sur le commerce, 1713 à 1811.

*dieuses insérées par les Anglais dans le traité de 1786.*
« L'exportation des vins et des eaux-de-vie, dit-il, ne pou-
« vait se faire en Angleterre que sur des bâtiments jaugeant
« plus de 60 tonneaux, tonnage légal en Angleterre. Or
« les bâtiments français, construits sur un autre type, se
« trouvaient presque toujours en contravention : les
« ports anglais leur étaient donc rigoureusement fermés.
« La moindre quantité de batiste qu'il était permis d'im-
« porter se composait de 100 pièces dans le même ballot ;
« les futailles de vin et d'eaux-de-vie devaient contenir
« 60 gallons au moins, sous peine de saisie, etc. Ces limita-
« tions formaient autant de pièges dans lesquels tombaient
« les négociants français. Les articles de quincaillerie et
« de tabletterie avaient été énumérés dans un catalogue
« spécial annexé au traité. Or, au dire des Anglais, aucun
« objet ne rentrait jamais exactement dans le classement
« du catalogue. Ils refusaient les tabatières d'écaille, les
« unes sous prétexte que l'écaille était fondue et non
« massive, les autres parce qu'elles contenaient un cercle
« de similor, celles-là parce qu'une estampe ou médaille
« en ornait le couvercle.

« A l'égard de la carrosserie, ils n'admettaient les voi-
« tures que dans leur état brut : dès qu'un store seulement
« en garnissait l'intérieur, elles encouraient la saisie :
« lorsqu'un carrosse avait été peint, il fallait payer la pein-
« ture de chaque panneau comme un tableau, etc. » (*Ob-
servations sur le traité de commerce de* 1786, Théremin,
floréal an V.)

Peut-on supposer que les autorités anglaises aient or-
ganisé intentionnellement cette série de vexations ? Une
grande puissance s'arrête-t-elle à de si mesquins procédés ?
Ne faut-il pas plutôt voir dans ces cas de rigueur les in-
certitudes inséparables de la mise en application d'un tarif

nouveau ? Peu à peu, sans doute, chacun remplissant plus judicieusement ses obligations, les difficultés des premiers jours auraient disparu. Elles n'en gênèrent pas moins très inopportunément nos exportateurs au moment où s'engageaient les nouvelles relations commerciales.

## VI

Une suite d'influences défavorables se réunirent donc, dès l'origine, pour fausser l'économie du traité de commerce, et aggraver les maux de la transition à l'égard de la France. Le nouveau régime débuta sous l'apparence la plus désavantageuse, et de grandes souffrances résultèrent de toutes ces causes combinées. Aussi les adversaires du traité de commerce s'en prévalurent-ils pour l'accabler de leurs critiques. Les épithètes de *funeste*, *ruineux*, *désastreux* sont parmi les plus modérées. « Je « compare la position de la nation à un homme saigné des « quatre membres, dit Boyetet. » (*Lettre à un député aux États généraux*, 1789.) « On a sacrifié et livré la nation, « ajoute-t-il. » Suivant d'autres écrivains : « Toutes nos « fabriques furent fermées en moins de deux mois ; les « manufactures se virent ruinées, des milliers d'ouvriers « se trouvèrent sur le pavé, n'ayant pas de pain à donner « à leurs familles, etc. »

Ces exagérations perdent la vraisemblance. Il est bien évident que toutes les fabriques ne furent pas fermées, ni toutes les manufactures ruinées, ni la France saignée des quatre membres, puisque les statistiques constatent, au contraire, des développements très sensibles du travail national, pendant les années qui suivirent le traité de 1786. L'exportation des objets fabriqués augmenta notable-

ment : on le verra par les chiffres cités quelques pages plus bas.

D'un autre côté, les publications de la Chambre de Normandie démentent, avec une autorité toute spéciale, les exagérations dans lesquelles se sont complu quelques auteurs. Élevant la voix la première, dans un des centres les plus éprouvés par la crise, cette assemblée n'aurait pas manqué de dénoncer la ruine de son industrie, si elle avait été consommée. Au contraire, loin de déclarer que tout est perdu, loin de désespérer de l'avenir, la Chambre de Normandie s'occupe de dresser le programme des réformes qui, une fois la période de transition passée, doivent ramener la prospérité dans les manufactures de sa région : gratifications et avances accordées sans intérêt à ceux qui perfectionneront la fabrication, ou à ceux qui importeront des machines anglaises et emploieront des procédés nouveaux ; primes à l'exportation des draps et des lainages ; amélioration, au moyen d'encouragements gouvernementaux, de la race de nos moutons ; exemption d'impôt sur toutes les matières premières, etc. Ses doléances sont tellement sages, que Du Pont de Nemours s'y associe, pour la plus grande partie. Quant aux descriptions de fermeture générale d'usines, « d'ouvriers sans travail parcourant les « rues avec leurs femmes et leurs enfants pour demander « du pain », l'imagination de quelques auteurs passionnés en a fait seule les frais : il n'en est nullement question dans la brochure de la Chambre de commerce.

De si graves bouleversements, en effet, ne surviennent pas inopinément. L'industrie serait trop fragile, si des souffrances de quelques mois, d'une année même, l'abattaient à ce point. Divers manufacturiers s'effrayèrent peut-être prématurément ; mais, comme disait l'assemblée provinciale de Normandie, « le découragement précipité de quel-

« ques-uns de nos manufacturiers n'est pas une démon-
« stration de la réalité de ses motifs ». (Assemblée de la Haute-Normandie réunie à Rouen. Rapport de Thouret, 1788.)

En réalité, si quelques parties du territoire spécialement affectées par l'inondation des produits anglais, reçurent une très violente atteinte, les affaires se développèrent et l'activité commerciale redoubla dans l'ensemble du pays. Nous ne craindrons pas d'insister sur la vérité de cette situation et d'en fournir de nouvelles preuves ; car les adversaires du traité ont toujours cherché à le faire condamner par ses conséquences, beaucoup plus que par ses principes.

D'abord, on vit le gouvernement persister dans les mesures libérales qu'il venait d'inaugurer. L'impression ressentie par la secousse du premier moment ne fut donc pas assez vive pour le détourner de sa voie. Il conclut, au commencement de 1787, un nouveau traité de commerce avec la Russie, sur les mêmes bases et stipulant réciproquement pour les deux pays « les droits, franchises et « exemptions dont jouissent les nations européennes les « plus favorisées ». Puis, quelques mois plus tard, il soumit à l'assemblée des notables un projet de tarif général des douanes copié presque exactement sur le traité de 1786 et destiné à généraliser ses stipulations : 10 et 12 0/0 *ad valorem* y formaient le maximum des droits d'importation. (Mémoire du 12 mars 1787.) Nous étudierons plus loin en détail ce document.

En outre, aucun des écrits péridioques du temps ne décrit les accumulations de ruines et de misères inventées après coup par l'esprit de parti. En ouvrant l'*Encyclopédie méthodique*, à la section : ÉCONOMIE POLITIQUE ET DIPLOMATIE, qui venait précisément d'être terminée en 1788,

on n'y relève que des éloges au sujet des négociations. « Le traité de commerce et de navigation conclu entre la « France et l'Angleterre, le 17 décembre 1786, a établi des « principes si généreux et des articles si favorables aux « deux nations..., il annonce si bien le progrès des lu- « mières et la sagesse des deux ministres qui l'ont rédigé, « *ses effets peuvent être si heureux*, qu'il est bon de le « citer tout entier malgré sa longueur, etc. »

Enfin, au commencement de 1789, la rédaction des cahiers des États généraux constitue l'enquête la plus étendue qui puisse être invoquée. On y voit que le traité de commerce souleva, sans doute, des protestations dans les centres les plus éprouvés ; mais le ton sur lequel ces protestations sont présentées étonne par sa modération, par son hésitation même. La plupart des cahiers se bornent à demander que les États généraux *examinent* notre convention avec l'Angleterre, qu'ils veuillent bien en peser les *avantages* et les *inconvénients*, qu'ils tâchent d'obtenir quelques modifications.

Un auteur de la fin du XVIII[e] siècle, Anquetil du Perron (1), « *voyageur* », comme il s'intitule lui-même, entreprit, pour combattre le traité de 1786, de récapituler les appréciations consignées à son sujet dans les cahiers des États généraux. (*Dignité du commerce et de l'état du commerçant*, par Anquetil du Perron, 1789.) Son préambule fait supposer qu'il a trouvé de terribles armes dans cet arsenal, car il accable le traité et les négociateurs d'épithètes impitoyables, et arrive à cette conclusion radicale : « qu'il faut « casser comme illusoire le traité de commerce fait en « 1786 avec l'Angleterre ; où il a y lésion manifeste, l'o-

1. Anquetil du Perron était frère de l'historien Anquetil.

« bligation cesse ». Malheureusement, les extraits des cahiers des États généraux qu'il cite lui-même contrastent singulièrement avec son langage. Aucun de ces extraits ne parle de casser la convention. Au contraire, les documents traduits par Anquetil du Perron sous des couleurs si violentes s'expriment avec mesure, presque dubitativement. Encore ne rapporte-t-il que les textes les plus favorables à sa thèse. Nous avons eu la curiosité d'aborder, après lui, la vaste collection des doléances des trois ordres de l'État, pour en extraire toutes les parties relatives au traité de commerce. L'impression résultant de cette recherche confirme pleinement celle que nous formulions plus haut : beaucoup de souffrances locales, des déplacements pénibles au début ; mais le pays n'a pas été ébranlé, l'industrie ne succombe pas, les ruines ne couvrent pas le sol.

Ainsi le tiers état du bailliage de Troyes, centre de production de la bonneterie, demande seulement : « Art. 144, « que les États généraux soient priés de prendre en con« sidération les effets qui résultent du traité de commerce « avec l'Angleterre. » C'est une plainte bien modeste et bien discrète, que la main intéressée des négociants champenois aurait su sans contredit rendre plus précise, si de graves craintes les avaient réellement assaillis. La noblesse de Troyes, de son côté, ajoute : « La noblesse du bailliage de « Troyes voit avec douleur que le commerce de cette ville « languit depuis plusieurs années. Elle *présume* que la « cause pourrait en être attribuée *en partie* au traité de « commerce avec l'Angleterre. » (Cahiers remis à M. le marquis de Mesgrigny et à M. le marquis de Crillon, 4 avril 1789.) Dans l'esprit de la noblesse, il ne s'agit que d'une simple présomption.

Rouen, centre de la filature de coton, invite ses députés

« ni proposer aux États généraux d'examiner, avec l'atten-
« tion la plus réfléchie, les *avantages* et les *inconvénients*
« de ce traité ». (Cahiers du clergé.) Les cahiers du tiers état demandent qu'aucun traité ne soit conclu à l'avenir sans l'approbation des États généraux (Art. 37), et : « Art. 38,
« qu'il soit pourvu, par tous les moyens qui sont au pouvoir
« de l'administration, aux désavantages actuels du traité de
« commerce fait avec l'Angleterre, et qu'en traitant l'ob-
« jet du dit traité, les États prennent en considération
« s'il est nécessaire d'autoriser ou de défendre l'usage des
« machines anglaises dans le royaume ». (Cahiers du tiers état de la sénéchaussée de Rouen, 29 mars 1789.) Bien que le dernier paragraphe décèle, chez les rédacteurs, des idées profondément rétrogrades, les plaintes, comme on le voit, n'ont aucun caractère d'aigreur ni de désespoir, dans cette partie la plus éprouvée de la France.

A Elbeuf, autre pays de fabrication livré à la concurrence de l'Angleterre, le préambule des cahiers du tiers état, après avoir cherché les causes « de l'extrême mi-
« sère et de l'infortune du temps », se borne à citer la mauvaise administration des finances, l'armée des traitants et des financiers, etc., sans faire intervenir en aucune façon ni même mentionner le traité de commerce. A son sujet, l'article 67 des cahiers veut seulement : « que
« les États généraux, après avoir *balancé* les *avantages*
« et les *désavantages* du traité avec l'Angleterre, prennent
« le parti que leur suggérera l'intérêt du commerce et de
« la nation ; mais qu'en attendant, on prenne des mesures
« pour empêcher les commis de la douane de favoriser les
« marchandises anglaises en fraude des droits qu'elles
« doivent payer ». (Plaintes et doléances du tiers état de la ville d'Elbeuf.)

Aux Andelys, le tiers état se contente de même de de-

mander : « Art. 47, qu'il soit pris en considération des « États généraux, si le traité de commerce fait avec l'An- « gleterre est *ou non* préjudiciable au commerce et à la « nation, et si l'usage des mécaniques à coton doit ou non « être autorisé dans le royaume ». (Cahiers du tiers état du bailliage des Andelys, 8 avril 1789.)

A Saint-Quentin, ni le clergé, ni la noblesse, ni le tiers état n'ouvrent la bouche sur le traité de commerce.

A Reims, le tiers état fait observer que le traité est « nuisible *aux progrès* des manufactures nationales. » (Tiers état de Reims, 23 mars 1789.) Ainsi à Reims, les *progrès* des manufactures sont seuls compromis.

Les réclamations deviennent, sans doute, plus accentuées à Caen. Le tiers état veut : « que Sa Majesté « soit suppliée de prendre en considération les résultats « désavantageux du traité de commerce fait avec l'An- « gleterre ». A cet effet il émet le vœu que « les den- « telles de soie soient introduites en Angleterre sur le « même taux que les gazes de soie anglaises le sont en « France ».

A Amiens, le tiers état pense : « que dans le cas où il y « aurait trop d'inconvénients à rompre le traité avec l'An- « gleterre, il soit opposé à la circulation des produits an- « glais en France les mêmes entraves que les Anglais met- « tront chez eux ».

Les idées libérales, d'autre part, se manifestaient ouvertement dans d'autres bailliages, à Paris notamment, et à Saint-Mihiel, où les cahiers forment des vœux : « pour que « l'industrie de la nation se perfectionne un jour assez « pour pouvoir admettre dans son commerce avec ses « voisins le système généreux d'une liberté réciproque », et déclarent que « toute industrie qui n'est fondée que « sur la prohibition de l'industrie étrangère ne peut ja-

« mais s'exercer qu'aux dépens de l'intérieur, et n'y peut « attirer aucune richesse ».

Maintenant, pour constater la véritable opinion du pays, il faudrait donner la liste de tous les bailliages qui gardent le silence. C'est la très grande majorité. Partout où les bienfaits du traité de commerce se sont fait sentir, partout aussi où ses effets ont passé inaperçus, aucune doléance ne se produit; les cahiers demeurent muets. « La souffrance, dit Du Pont de Nemours, crie et « fait répéter ses clameurs dans les grandes villes. Le « bonheur est silencieux. A-t-on pesé, a-t-on seulement « consulté l'opinion des vignerons de la Guyenne, du Rous- « sillon, du Quercy, et même de la Champagne, et des « bords de la Loire et de la Charente? celle des possesseurs « de salines, en Poitou et en Bretagne? et, en Picardie « même, autour de Guise et de Saint-Quentin, celle des « mulquiniers et des négociants qui font un si beau com- « merce de linons et de batiste ? »

A la nomenclature des producteurs favorisés, Du Pont de Nemours omet d'ajouter celle de tous les consommateurs qui, d'une manière universelle, profiteront du bon marché des marchandises anglaises.

## VII

Les statistiques, auxquelles nous avons déjà fait allusion, confirment l'ensemble de ces appréciations. Elles établissent de la manière suivante la valeur des importations des Anglais en France après la mise à exécution du traité de commerce :

| | | |
|---|---|---|
| En 1787 | . . . . . | 49.440.000 livres. |
| En 1788 | . . . . . | 59.913.000 — |
| En 1789 | . . . . . | 60.912.000 — |

(Statistique de la France publiée par le ministère du commerce, 1838.) On se souvient qu'avant 1786 la valeur de ces mêmes importations, en y comprenant l'estimation de la fraude, atteignait 24 millions de livres seulement. C'est donc une augmentation de 36 millions environ, soit 150 p. 100 de marchandises en plus dont les consommateurs français se trouvèrent gratifiés à bas prix.

Les adversaires du traité interprètent ces chiffres d'une autre manière. Sans s'attacher à l'abondance dont jouirent les consommateurs, ils ne voient dans l'accroissement des importations que la preuve de la terrible concurrence dont les fabricants eurent incontestablement à souffrir. Cependant, en analysant les données qui viennent d'être indiquées en bloc, on reconnaît que la concurrence anglaise revêt des proportions bien moins effrayantes qu'on ne le supposerait au premier coup d'œil.

Les 60.912.000 livres d'importations anglaises en 1789, par exemple, comprennent principalement des bois de construction, des charbons, des métaux bruts, et spécialement 18 millions de grains et légumes achetés en vue de l'affreuse disette qui sévissait alors; de sorte que l'importation des objets manufacturés anglais se réduit à une valeur de 23 millions de livres. La véritable concurrence dont nos fabricants purent souffrir ne dépasse pas cette quotité de 23 millions, et, comme avant 1786 il entrait déjà pour 16 millions de livres de la même catégorie d'objets manufacturés, l'augmentation de la seconde période sur la première n'est plus que de 7 millions de livres, ou 42 p. 100. En outre, si, en 1787, les Anglais importèrent chez nous pour 33 millions d'objets manufacturés, ils n'en importèrent plus, en 1788, que pour 27 millions, et, en 1789, leurs introductions descendirent à 23 millions. Cette décroissance est très significative. Elle confirme le carac-

tère transitoire attribué à la crise du début. L'invasion des produits anglais se ralentit successivement et tomba de 33 millions à 23 en deux années, soit d'un tiers, d'abord parce qu'aucun excès ne peut durer, ensuite parce que l'administration française prit les mesures nécessaires pour assurer la sincérité des déclarations et l'exacte application des tarifs.

Quant aux exportations de l'industrie française en Angleterre, nous avons déjà mentionné et décomposé leur progression (1) :

| | | |
|---|---|---|
| En 1787 . . . . . | 34.200.000 | livres. |
| En 1788 . . . . . | 31.100,000 | — |
| En 1789 . . . . . | 35.100.000 | — |

Avant 1787, les exportations atteignaient un chiffre de 24 millions, à peu près égal à celui des importations. L'augmentation s'élève donc à 40 p. 100 en moyenne.

Le rapport général présenté à l'assemblée constituante par ses comités au sujet « de la situation du commerce de « la France en 1789, première année de la liberté », sert de commentaire aux chiffres précédents. Ce rapport commence par constater que, — déduction faite de l'Alsace, de la Lorraine et des Trois-Evêchés, qui communiquaient librement avec l'étranger, — les importations des pays voisins se sont élevées, en 1788, à 302 millions, et, en 1789, à 345 millions. Si l'on retranche de cette dernière année 60 millions, provenant du supplément des grains, farines et légumes introduits pour parer à la disette (73 millions en 1789, contre 13 millions en 1788), on voit que les importations de l'étranger ont, en somme, diminué en 1789 relativement à l'année précédente. Sur les objets manufacturés spécialement

1. Voir pages 23 et 26.

la diminution des importations est de 5 millions (62 millions en 1788 ; 57 millions en 1789).

Quant aux exportations, elles ont atteint d'une manière générale 365 millions en 1788, et 357 millions en 1789. En analysant ces chiffres, les vins figurent pour la même somme de 24 millions en 1788 et 1789 ; les eaux-de-vie présentent une augmentation de 3 millions (9 millions d'exportation en 1788 ; 12 millions en 1789) ; une autre augmentation de 7 millions ressort en faveur des matières ouvrées en laine et en soie (97 millions en 1788 ; 104 millions en 1789).

« Vous venez, Messieurs, conclut alors le rapport, de je-
« ter un coup d'œil rapide sur l'état de l'industrie française.
« Vous n'avez aperçu dans ce tableau aucuns indices qui
« vous annonçassent des manufactures ruinées, des pro-
« duits agricoles sans débouchés, des denrées coloniales sans
« consommateurs... Si vous quittez, Messieurs, les climats
« étrangers pour l'intérieur de la France, votre œil vigi-
« lant et paternel *apercevra la plus grande activité dans*
« *le travail de nos manufactures* qui emploient la laine,
« le lin, le chanvre et la soie, toutes matières que notre
« sol fournit en certaine quantité..., mais que l'agriculture
« française pourra bientôt livrer à nos fabriques en pro-
« portion de leurs besoins.

« En parcourant le royaume, *on remarque la plus*
« *grande activité* dans les fabriques du Languedoc, qui
« façonnent les draps recherchés du Levant, soit dans cel-
« les de Normandie, qui travaillent la laine, le lin, le coton,
« soit dans toutes les manufactures de Bretagne et de Flan-
« dre, où l'on tisse spécialement le lin et le chanvre, soit
« dans celles de Champagne et de Picardie, renommées
« l'une par ses draps fins, l'autre par ses batistes. *Partout*
« *l'abondance des matières premières et l'activité des com-*

« *mandes* pressent l'ouvrier intelligent et laborieux d'aug-
« menter graduellement le produit de son industrie.

« Enfin, il est notoire qu'à Paris, la fabrication des ga-
« zes, l'une des principales branches, est dans une grande
« faveur de débit... etc. » (Rapport présenté à l'assemblée nationale par Goudard, au nom des comités d'agriculture et de commerce, 24 août 1791.) (1).

Les statistiques, les descriptions officielles, les témoignages même intéressés s'accordent donc pour affirmer que l'industrie vivait et progressait en France en 1789, deux ans après la mise à exécution du traité de commerce.

Aussi l'assemblée constituante n'hésita-t-elle pas à respecter, et même à confirmer expressément l'œuvre du négociateur de 1786. Sans anticiper sur le chapitre suivant, relatif à la politique commerciale de la Révolution, rappelons seulement que le tarif général, édicté par la loi du 15 mars 1791, repose sur les mêmes bases que le traité de 1786. La ressemblance est parfaitement intentionnelle ; le rapporteur l'annonce ainsi : « Passant à la question de sa-
« voir si on adoptera pour les marchandises venant d'ail-
« leurs que d'Angleterre le *taux de droits déterminé par le*
« *traité avec cette dernière puissance, je déclare que j'adopte*
« *cette fixation... Il sera perçu, conformément à l'esprit du*
« *traité de commerce avec l'Angleterre, un droit de* 10 0/0
« sur la valeur effective des ouvrages de fer, acier, cuivre
« et autres métaux, et un droit de 12 0/0 sur les étoffes et
« autres tissus. » (Discours de Goudard, rapporteur. Séance du 1er décembre 1790.) Ce Goudard, il est vrai, ne montra

1. « Quant à moi, ajoutait Goudard, en ma qualité de député de Lyon,
« je puis certifier, Messieurs, que cette dernière ville éprouve une telle
« activité dans le travail que les productions brutes alimentent sans relâche
« l'industrie de ses habitants, dont le nombre suffit à peine pour élever la
« somme d'ouvrages au niveau des demandes. »

pas toujours tant de bienveillance pour le traité de 1786. Dans un précédent document, il l'accusait d'avoir privé de travail « depuis plusieurs années des milliers de bras ». Nécessairement alors il se gardait de prendre ses tarifs pour modèle. Mais Goudard possédait une très précoce versatilité parlementaire : car, en une seule séance, dès qu'il vit la majorité de l'assemblée refuser crédit à ses théories protectionnistes et applaudir, au contraire, ses contradicteurs, il transforma radicalement ses opinions, et prôna hardiment le traité de 1786. Dans son second rapport il ajoutait à ce sujet : « Lorsqu'il s'est agi du traité de « commerce avec l'Angleterre, le ministère a pensé que nos « manufactures rivaliseraient aisément avec celles de l'Angleterre, si ces dernières acquittaient, à leur introduction « en France, un droit de 10, 12, et 15 0/0. *Le principe était* « *bon*, et les plaintes qui se sont élevées de toute part « contre le traité avec l'Angleterre auraient eu moins de « fondement, si les perceptions avaient pu être conformes « aux bases fixées par ce traité. » (Second rapport sur les douanes, par Goudard, 1791.)

Ces éloges donnés par l'assemblée constituante au traité de 1786 et, plus encore, l'adoption de ses bases pour asseoir le nouveau tarif général des douanes montrent, une fois de plus, que l'opinion publique ne réprouvait nullement l'œuvre de Du Pont et de Vergennes. Elle la sanctionnait, au contraire, de la manière la plus significative.

Le traité de 1786 demeura en vigueur six ans à peine, dont près de trois au milieu des plus grands troubles politiques ; sa courte durée ne permit pas à ses auteurs d'assister à la réalisation de toutes leurs espérances.

Cependant, même dans ces conditions imparfaites d'exécution, l'avenir devait enregistrer les précieux résultats de son influence. Si de Vergennes eût vécu en 1802, il aurait

entendu la Chambre de commerce de Bordeaux solliciter, dans un mémoire savamment rédigé, le renouvellement du traité de commerce avec l'Angleterre, et déclarer que, grâce aux effets de la concurrence, les fabriques françaises, depuis 1786, avaient perfectionné et transformé leurs procédés et leur outillage. Ce dernier point répondait particulièrement aux préoccupations du ministre des affaires étrangères de Louis XVI : « Il est arrivé, dit le mémoire, que « ces fabriques (particulièrement éprouvées par la « concurrence) sont précisément celles dont les progrès « sont le plus remarquables. *Elles se sont industriées* : « il a été établi des mécaniques, les ouvriers se sont ap- « pliqués davantage, tous les outils ont été perfectionnés, « et ces sortes de marchandises sont celles pour lesquelles, « depuis le traité, la France a obtenu la plus grande amé- « lioration. » (Mémoire du conseil du commerce de Bordeaux adressé au Premier Consul, 2 floréal an X.) Il est impossible de mieux définir le véritable but du traité de commerce de 1786, en montrant en même temps comment ce but a été atteint.

« La fabrication du coton par mécanique, dit Chaptal en « 1819, n'était presque pas pratiquée en France, il y a 30 ans « (c'est-à-dire en 1787, à l'époque du traité de commerce) ; « celle de la laine, du lin et du chanvre par les mêmes « moyens y était encore inconnue : la plupart des cotons « employés dans nos fabriques étaient filés au rouet ou à « la main dans les campagnes. Depuis cette époque, des « établissements immenses se sont formés de toute part : « les mécaniques les plus parfaites ont été importées « d'Angleterre et perfectionnées par nos artistes : la fila- « ture du coton par mécaniques est devenue, en peu d'an- « nées, une de nos branches d'industrie les plus importan- « tes. » (*De l'industrie française*, par le comte Chaptal, 1819.)

Plus tard, la Chambre de commerce d'Amiens reconnaît que la première *mull-jenny* importée en France l'a été pendant la durée du traité de 1786, et que les fabricants firent, à la même époque, venir d'Angleterre des ouvriers qui introduisirent dans le pays l'usage des navettes volantes, c'est-à-dire l'innovation la plus importante qui ait été faite depuis longtemps dans l'art du tissage.

« Les espérances de Gérard de Rayneval n'ont point été « trompées », écrit un chef de division du commerce sous le premier Empire, Costaz, dont nous avons déjà parlé. « Le royaume doit au traité de 1786 l'introduction dans « nos établissements de machines plus parfaites que celles « dont on faisait usage. Jusqu'alors, nos manufactures « n'avaient qu'une idée confuse des avantages que ces ma- « chines procurent. Des communications plus fréquentes « avec les Anglais les leur firent bientôt connaître. Sous ce « rapport, ce traité a été un grand bienfait pour l'industrie « nationale. » (Costaz, *Histoire de l'administration en France*.)

Ainsi la liberté commerciale, à peine installée en France, réussit à y imprimer des traces fécondes et durables.

Pour résumer dans son ensemble cette grande œuvre du traité de 1786, il faut commencer par reconnaître franchement les lacunes et les défectuosités du début de sa mise en application. Le gouvernement français, au moment de conclure avec l'Angleterre, malgré la longueur des négociations antérieures, se laissa, pour ainsi dire, prendre au dépourvu. De là résultèrent les incertitudes, les troubles, les souffrances que nous avons décrites, et que les passions protectionnistes se sont plu à exagérer.

Mais, en portant les regards au-dessus des détails de la transition, apparaît la grande idée qui dominait l'esprit des négociateurs, et l'absorbait tout entier. Ce fut leur ardeur

même à faire triompher le principe de la liberté qui motiva leur précipitation. Ils voulurent, à tout prix, implanter en France le régime du libre-échange, dont leurs doctrines exaltaient depuis trente ans les bienfaits, et ils le firent avec une conviction sans réserve, en s'efforçant toutefois de ménager à l'industrie nationale une protection transitoire suffisante, au moyen de tarifs équivalents et même un peu supérieurs à ceux que la contrebande prélevait jusqu'alors.

Un tel programme ne recherchait pas le succès immédiat : il visait, au contraire, un avenir lointain. Il lui fallait un long espace de temps pour se développer. Mais quelles immenses conséquences en seraient découlées, si le temps ne lui eût pas manqué ! Qui peut dire ce que serait devenu notre pays sous l'influence prolongée de l'application des principes de l'école de Turgot? Déjà Du Pont de Nemours s'écriait, lorsqu'il jetait les yeux sur l'état arriéré de notre industrie, en 1788 : « Nous n'en serions pas là, s'il n'y avait « jamais eu de barrières entre la France et l'Angleterre ! » De même, aujourd'hui, en serions-nous là, si les barrières abaissées en 1786 n'avaient pas été relevées ! Une fois les premiers moments d'une douloureuse transition passés, — et cela était fait, — la liberté commerciale, suivant ses développements naturels, possédait une puissance capable de transformer la société tout entière. Après avoir arraché notre industrie à son ancienne routine, on l'aurait vue créer toute une classe nouvelle d'hommes, qui, par leurs entreprises, leur intelligence et leur fortune se seraient trouvés spontanément placés à la tête du pays. Le tiers état, ainsi renforcé, eût pris, vis-à-vis des ordres rivaux, une position prépondérante que personne n'aurait plus osé lui disputer, et bientôt, par la force invincible d'une supériorité incontestée, la plus désirable des révolutions aurait pu s'accomplir pacifiquement.

Quelle vraisemblance manque à ces hypothèses? Le traité de 1786 contenait toutes ces choses en germe. Il tendait à substituer aux horreurs de la guerre la rivalité commerciale entre les nations ; son influence prolongée, détournant les esprits des dangereuses préoccupations de la politique pour les jeter dans l'activité industrielle, devait substituer aux mauvaises passions la passion du progrès. Il représentait l'idée du travail, du travail aiguillonné par la concurrence, sans cesse excité à se surpasser lui-même. Quel plus fécond élément de prospérité ! Quelles grandes destinées pour le peuple qui s'y serait courageusement adonné !

Si l'expérience de 1786 n'avait pas été brusquement interrompue, la France contemporaine glorifierait, sans doute, aujourd'hui cette date comme celle de l'origine de sa transformation et de sa stabilité politique.

Jamais le pays n'a revu, depuis, de tarif aussi libéral. En 1860, après un demi-siècle et plus de régime protecteur, un nouveau traité a été conclu avec l'Angleterre pour abaisser les droits d'entrée. Mais les taux déterminés en 1860 dépassent notablement ceux de 1786, et les tarifs actuels leur sont encore très supérieurs.

L'ancien régime, en 1786, osa donc accomplir une réforme immense, dont aucun gouvernement postérieur ne peut lui disputer l'honneur. Lui seul eut le courage et la foi nécessaires pour affronter les troubles inséparables du début d'une telle entreprise, et pour inaugurer en France, malgré les résistances intéressées, le règne de la liberté commerciale.

---

## § 3. TARIF GÉNÉRAL DES DOUANES. — ASSEMBLÉE DES NOTABLES. — ASSEMBLÉE CONSTITUANTE. — TARIF DE 1791.

I. Tarif présenté à l'assemblée des notables en 1787. — Son caractère libéral. — II. Tarif de 1791 voté par l'assemblée constituante. — Il reproduit, avec plus de restrictions, celui de 1787. — Indécisions de l'assemblée constituante. — Rapports successifs de Goudard. — Prohibitions maintenues clandestinement dans la loi de 1791. — Entrepôts. — III. Résumé de la loi de 1791. — Opinions à son sujet : [Michel Chevalier, Horace Say, Blanqui, etc.

### I

Six mois environ après la signature du traité de 1786 entre la France et l'Angleterre, le gouvernement de l'ancien régime présenta à l'assemblée des notables, entre autres grandes réformes dont nous avons parlé, un projet de tarif général des douanes.

La première partie de ce projet, relative à la suppression des barrières intérieures, a été examinée dans un précédent chapitre.

La seconde partie, plus développée, déterminait les droits applicables aux marchandises provenant de l'étranger. Le travail s'inspirait de l'esprit libéral du traité de 1786. Il émanait, du reste, des mêmes auteurs.

Le maximum des droits d'entrée, en 1787, ne dépassait pas 12 pour 100 *ad valorem*, comme dans le traité. Une seule prohibition subsistait, celle des toiles de coton blanches et peintes : il faut y ajouter celle des productions coloniales étrangères. Le projet ne taxait pas les marchandises individuellement ; mais il les répartissait en six classes échelonnées de 1/2 à 12 pour 100. La méthode, préconisée

par Necker dans son livre de l'*Administration des finances*, se trouvait ainsi réalisée : « Le tarif des droits d'entrée et « de sortie n'exige pas un travail compliqué, et l'adminis- « tration s'est constamment exagéré cette entreprise. On a « composé des volumes in-folio pour y ranger, par ordre « alphabétique, la nomenclature de toutes les marchandises « du monde connu, depuis l'aloès et l'albâtre jusqu'à la « véronique et le zinc, tandis qu'en considérant cette « affaire avec plus d'étendue, on eût vu que le code des « droits de traites devait être composé d'un petit nombre « de classes. » (*Administration des finances.*)

La première classe du projet soumis aux notables comprenait les matières premières, telles que bois de construction, coton, laine, etc.

L'assujettissement de ces objets à un droit aussi faible que 1/2 pour 100 avait uniquement pour but de constater leurs mouvements. La seconde classe taxait un peu plus lourdement, à 2 1/2 pour 100, les matières premières ayant déjà subi un commencement de main-d'œuvre, les suifs, les gommes, les peaux et cuirs en vert, etc. Puis, successivement, suivant le degré de leurs préparations antérieures, les marchandises passaient sous les tarifs de 5 pour 100, 7 1/2, 10 pour 100, Enfin, à 12 pour 100, la plus haute classe embrassait les produits complètement manufacturés : la bonneterie, la chapellerie, les toiles, les étoffes de laine, de coton, de soie, les papiers, faïences, quincaillerie, mercerie, peaux et cuirs tannés et apprêtés, etc.

A cette nomenclature judicieuse et modérée des droits d'entrée succédait malheureusement celle des droits de sortie. Les marchandises assujetties aux droits de sortie, rangées dans un ordre inverse à celui des droits d'entrée, supportaient des taxes échelonnées, par classes, de 1/4 pour 100 à 12 pour 100. Les objets fabriqués figuraient

dans les catégories les plus épargnées de 1/4 pour 100 à 2 1/2 pour 100, tandis que les matières premières, qu'il semblait nécessaire de réserver à nos manufactures, tombaient sous le coup des plus lourdes taxes, s'élevant jusqu'à 12 pour 100.

En outre, dix sortes de produits environ, dont l'exportation, disait-on, ne pouvait avoir lieu qu'au détriment de l'industrie nationale, tels que les bois de construction, le chanvre, le lin, les soies, les suifs, les vieux linges, etc., se trouvaient formellement prohibés à la sortie.

Par contre, la faculté de transit et celle d'entrepôt étaient rétablies. « Cette interdiction, depuis un siècle, a privé la « France de bénéfices inappréciables », disait très justement le mémoire servant d'exposé des motifs. « La France de- « viendra l'entrepôt du commerce des nations du Midi et « de celles du Nord, ajoutait-il. »

Ce projet, bien que soutenu par le gouvernement, ne reçut pas de solution dans l'assemblée des notables.

Le principal obstacle contre lequel il échoua fut l'opposition des provinces attachées au maintien de leur situation privilégiée. La Lorraine et l'Alsace, récemment annexées, s'obstinèrent à vouloir conserver la faculté de communiquer librement avec l'étranger (1). Cette faculté, disaient-elles, leur avait été concédée par le contrat même qui consacrait leur réunion à la France ; elle procédait donc d'un pacte inviolable. En vain, l'exposé soumis aux notables entreprit-il de prouver que l'Alsace et la Lorraine gagneraient beaucoup à s'abriter de l'étranger derrière la protection de nos tarifs, en ouvrant leurs frontières de notre côté, ces provinces persistèrent dans leurs protestations, affir-

1. Nous avons déjà constaté la résistance obstinée de ces provinces au projet de suppression des barrières intérieures.

mant : « qu'on porterait un préjudice irréparable au genre « de commerce que leur position leur ouvrait avec l'étran- « ger seul et ne leur permettait pas de lier avec la « France ». D'ailleurs les provinces considérées comme *étranger effectif* n'étaient pas les seules qu'il fallait convaincre. Les *provinces réputées étrangères* résistaient avec non moins d'obstination à une annexion douanière. La Bretagne, notamment, ne se rendit à aucun des arguments tendant à lui démontrer les profits du nouveau régime.

Cependant l'opinion commençait à s'émouvoir de ces résistances et à méditer les moyens de les vaincre : « Si « les provinces traitées à l'instar de l'étranger effectif ne « se prêtent pas à l'opération, dit le conseiller d'État de « Beaumont, peut-on faire malgré elles un bien dont elles « ne veulent pas ? Pourront-elles être contraintes à chan- « ger de régime ? Les États généraux pourront-ils l'exiger? « Déjà l'on parle de la suppression des impôts distinctifs « des trois ordres. *Peut-il exister un intérêt qui ne doive « céder à l'intérêt général ?* » (Moreau de Beaumont, *Mémoires concernant les impositions*, 5e volume, 1789.)

Bien qu'il n'ait pas reçu l'épreuve de la pratique, le projet soumis à l'assemblée des notables mérite, par ses dispositions nouvelles et libérales, de fixer l'attention ; il formait, d'une part, le complément du traité de 1786 conclu avec l'Angleterre, et d'autre part, il servit de précédent aux mesures commerciales dont nous allons suivre l'élaboration au sein de l'assemblée constituante.

Parmi les réformes présentées aux notables figuraient encore la suppression des droits de fabrication sur les huiles, l'abolition de divers droits maritimes à l'entrée des ports, enfin la suppression des droits de marque des fers, que le gouvernement considérait comme intimement liée

au traité de commerce fait avec l'Angleterre ; il devenait, en effet, indispensable de permettre à l'industrie nationale de lutter à armes égales avec ses nouveaux concurrents.

## II

Le premier travail soumis à l'assemblée nationale relativement aux tarifs de douanes, après la suppression des barrières intérieures (1), fut celui que Goudard présenta au nom des comités du commerce et de l'agriculture. Nous avons déjà mentionné avec quelle facilité Goudard savait virer de bord suivant les tendances de la majorité. Il lut, à la séance du 30 novembre 1790, un rapport, monument curieux de protectionnisme et de mauvais style. « Il « a toujours suffi de prononcer devant vous le mot de liberté « pour rallier tous les esprits. Moi aussi, je viens au « nom du commerce vous demander la liberté. *Je réclame « la liberté, en ce sens qu'elle sera la protection* du com- « merce national et qu'elle veillera à la sûreté de nos ma- « nufactures : je vous demande d'accorder au commerce « la liberté d'exister. » Après cette proclamation à double entente sur la liberté, Goudard aborde franchement son sujet, et non seulement alors l'idée, mais le mot même de liberté ne tarde pas à disparaître de son discours. Celui de prohibition le remplace franchement ; son éloge des prohibitions remplit une page entière. La prohibition, d'après lui, est le seul procédé pratique pour repousser les produits étrangers : les droits peuvent toujours s'éluder : la prohibition, au contraire, rend la marchandise saisissable, par cela seul qu'elle circule ou existe sur le territoire

1. Décret du 5 novembre 1790. Voir tome I, page 480.

français. « La prohibition seule peut nous préserver. » Fondé sur cette théorie, le tarif proposé édictait 30 prohibitions différentes, et, parmi les articles prohibés sous un nom générique, beaucoup possédaient une signification très étendue, tels que : quincaillerie en fer et en acier, bonneterie, mercerie, fers ouvrés, étoffes de toute sorte, etc. A la sortie, un nombre à peu près égal d'objets étaient aussi prohibés. Puis, derrière cette première muraille infranchissable pour tout autre que pour le contrebandier, se dressait celle des tarifs portés à 15 0/0, 20 0/0 et même à 30 0/0 et au delà.

On n'aperçoit pas à quelles théories antérieures se rattachaient ces combinaisons ultra-protectionnistes. Aucun des écrivains de la fin du dix-huitième siècle, parmi les adversaires des économistes, ni Necker, ni Forbonnais, ne prêchèrent jamais une aussi violente croisade contre les produits étrangers. Necker, comme nous l'avons dit, proposait la suppression des prohibitions de la manière la plus absolue, et se contentait de droits protecteurs fixés au maximum à 15 0/0. Quant à Forbonnais, il s'en tenait au système institué par Colbert. Or, on sait que le tarif de 1664 et même celui de 1667 étaient relativement très modérés, 6 à 10 0/0 à la valeur, en moyenne. Michel Chevalier, dans son *Examen du système commercial*, fait très ingénieusement ressortir l'infériorité des tarifs institués par Colbert, en les comparant, article par article, à ceux de 1851.

Vis-à-vis de toutes les puissances autres que l'Angleterre, les dispositions douanières de l'ancien régime n'avaient donc rien d'excessif : les rigueurs que nous avons citées concernaient l'Angleterre seulement. Était-ce donc en lui-même, dans ses propres inspirations de fabricant de soieries à Lyon, que Goudard trouvait le principe de telles exagérations ? En tout cas, il marchait au rebours du

mouvement libéral qui n'avait cessé de s'accentuer depuis l'avènement de Louis XVI. L'assemblée ne voulut point accomplir ce revirement. Elle repoussa les propositions de son comité du commerce et de l'agriculture. Un remarquable discours de Boislandry l'y encouragea, et, dans la séance du 1er décembre 1790, il fut décidé qu'un nouveau projet serait présenté sous le plus bref délai.

Goudard en fut pour ses frais de rédaction ; mais il oublia vite son insuccès et composa immédiatement un second rapport dans un ordre d'idées tout à fait différent du premier. Ce second rapport devint le préambule de la loi du 15 mars 1791. « Il ne faut prononcer qu'avec « une sage réserve des prohibitions absolues », dit le nouveau Goudard, oubliant ce qu'avait dit l'autre deux mois auparavant. La loi du 15 mars 1791 voit, en effet, disparaître la plupart des prohibitions inscrites dans le projet précédent : la bonneterie, les chapeaux, les étoffes, les faïences, les fers ouvrés, les fils de lin et de chanvre, les gants, la mercerie, la quincaillerie, les tapis, etc., rentrent sous une tarification de 10 à 15 0/0 au maximum. Ce sont les articles les plus importants.

Parmi les prohibitions qui subsistent, beaucoup se justifient par des motifs d'intérêt général. Ainsi les fausses dorures ne peuvent entrer, puisque leur fabrication est interdite en France ; de même pour l'argent faux, filé sur soie, et pour les étoffes avec argent et or faux ; la poudre et le salpêtre monopolisés dans le royaume ne sauraient y pénétrer librement ; le soin de la santé publique veut aussi que les médicaments composés en dehors des garanties de la surveillance organisée à l'intérieur ne puissent passer la frontière. Pour les verreries, le rapport invoque le prétexte ingénieux de la difficulté de les vérifier sans les briser. Cependant, quelques prohibitions conservent un caractère

exclusivement protecteur : celles sur les confections de toute sorte, sur les fils de lin et de chanvre retors, sur les eaux-de-vie, autres que de vin, connues sous les noms de rhum, tafia, genièvre, etc., sur les bateaux de mer vieux ou neufs.

Le tarif soumis aux notables en 1787 ne contenait, on s'en souvient, que deux sortes de prohibitions portant, la première sur les toiles de coton blanches et peintes, la seconde sur les productions coloniales étrangères. En 1791, la situation s'est donc aggravée. Les termes du rapport peuvent, sans doute, faire encore illusion et laisser croire que rien n'est changé : la rédaction de Goudard, en effet, n'épargne pas, comme nous l'avons dit, les déclarations libérales. Mais le texte de la loi atténue la valeur de ses affirmations. Le fait suivant paraît à cet égard très significatif. Parmi les prohibitions inscrites dans la loi, les plus suspectes, ou, si l'on veut, celles qui méritaient le plus de fixer l'attention, sont incontestablement les prohibitions des confections de toute sorte, des fils de lin et de chanvre retors, des bâtiments de mer vieux ou neufs. Sous l'ancien régime elle n'existaient même pas : les habillements confectionnés, sauf ceux qui venaient d'Angleterre, acquittaient le droit afférent aux étoffes dont ils étaient faits ; les fils retors de lin et de chanvre pénétraient moyennant une taxe de 14 et 20 livres par quintal ; enfin les coques de batiments de mer, vieux ou neufs, avaient été exemptées de tous droits d'entrée par un arrêt du 22 mars 1779.

Substituer d'emblée des prohibitions à des droits aussi modérés, ou même à des exemptions de droits, constituait incontestablement une innovation considérable. Goudard ne pouvait l'ignorer. Cependant, son rapport ne donne à ce sujet aucune explication, comme s'il s'agissait d'un détail sans importance. Chose plus grave ! Intentionnellement

ou non, parmi toutes les autres prohibitions qu'énumère un passage de son travail, il omet précisément celles dont il vient d'être question, les plus essentielles et les plus remarquables. La loi se borne subrepticement à les insérer dans son texte.

La répartition des objets manufacturés entre les diverses classes du tarif(1) fut déterminée, en 1791, d'après le même principe que nous avons vu déjà prédominer dans les négociations du traité de commerce avec l'Angleterre, c'est-à-dire que le taux des primes demandées par la contrebande servit de règle à l'échelle de la taxation : « Vos comités ont adopté les taux de 5, 7, 10, 12 et « 15 0/0, suivant le plus ou moins de facilité que pré« sentaient les introductions frauduleuses, taxant plus « bas les objets dont la contrebande est plus facile, tâchant « d'assurer au percepteur le tribut payé au contrebandier. « Ainsi les montres, les dentelles et les mousselines ne « sont imposées qu'à des droits modérés, afin de mettre le « percepteur en rivalité avec le contrebandier qui n'exi« gerait qu'une assurance de 3 à 5 0/0 à la valeur. Au « contraire, vos comités ont adopté la proportion de 12 à « 15 0/0 sur les cuivres ouvrés et apprêtés, le fer ouvré, la « quincaillerie, la mercerie, et autres objets, dont l'intro« duction, ne pouvant avoir lieu qu'en grosses parties, ne

(1) Le Rapport classe les marchandises par catégories, et assujettit chaque catégorie à un tarif *ad valorem*, s'élevant successivement par degrés depuis les matières premières jusqu'aux objets fabriqués. Ce sont bien là les méthodes adoptées dans le projet de 1787. Le texte de la loi de 1791 transforma ce mode de classement en une nomenclature alphabétique, dans laquelle les droits *ad valorem* furent convertis en droits spécifiques. Le Rapport, où il n'était absolument question que de droits *ad valorem*, s'abstient d'indiquer, — renseignement indispensable, — d'après quelles bases a été effectuée leur conversion en droits spécifiques.

« présenterait pas, vu la modicité de leur valeur intrinsè-
« que, un bénéfice suffisant pour compenser les risques de
« l'introduction. » (Second rapport sur les douanes, 22 janvier 1791.)

Les principes de la tarification adoptée par les négociateurs de 1786 furent donc confirmés par l'assemblée constituante, nous l'avons déjà fait observer.

Après les droits d'entrée, la loi du 15 mars 1791 énumère les droits de sortie. Le projet de 1787 n'affranchissait pas plus que la loi nouvelle le commerce d'exportation de cette entrave ; mais il était moins chargé de prohibitions. L'assemblée constituante inscrivit 34 prohibitions à la sortie reproduisant, en général, celles qui figuraient autrefois à l'égard du bois, des écorces, du tan, des peaux et poils de lapin, des futailles, du minerai de fer, etc. ; cependant les bourres de soie, les fleurets et filoselles que l'ancien régime avait épargnés sont repris en 1791 : on reconnaît là la main du fabricant de soieries de Lyon.

Outre les prohibitions, 80 articles différents sont soumis aux taxes de sortie, en 1791. Sur ces 80 articles, 17 concernent les vins, sous des dénominations diverses. L'assemblée constituante copia exactement, à leur égard, l'ancien mode de tarification : les vins exportés par la rivière de Garonne et la Dordogne payent 7 livres le muid (2 fr. 60 cent. l'hectolitre) s'ils sont rouges, et 4 livres le muid (1 fr. 49 cent. le litre) s'ils sont blancs. Les vins rouges ou blancs accompagnés d'un acquit de Castillon (petits vins de la Dordogne), ne payent que 2 livres 10 sols le muid (0 fr. 93 cent. l'hect.). Les vins exportés par le Jura, le Doubs, la Charente-Inférieure, la Loire-Inférieure, etc., ne supportent qu'une taxe de 1 livre le muid à la sortie (0 fr. 37 cent.). Par contre, tout ce qui sort par les Ar-

dennes jusqu'aux Côtes-du-Nord paye 7 livres le muid (2 fr. 60 cent. l'hect). L'assemblée se borna à remplacer le nom des provinces par celui des départements, et à modifier le taux de quelques taxes. Sauf ces changements insignifiants, elle conserva intacte la combinaison des droits de sortie sur lès vins inventée par l'ancien régime, sans profiter de la revision générale des tarifs pour faire disparaître une anomalie d'autant plus choquante qu'au moment même où l'on maintenait cette forte surcharge (1) sur les vins exportés, on consentait de lourds sacrifices pour obtenir leur dégrèvement à l'entrée en Angleterre.

Le projet présenté aux notables, en 1787, contenait, à la suite de son tarif, une innovation importante que ne reproduisit pas la loi de 1791. Il s'agit du rétablissement de la faculté d'entrepôt. Depuis l'arrêt du Conseil du 9 mars 1688, c'est-à-dire, depuis un siècle à peu près, aucun entrepôt n'existait plus en France. Antérieurement, les villes de La Rochelle, Rouen, Le Havre, Calais, Amiens, Troyes, etc., possédaient des magasins recevant, en suspension du payement des droits, pendant 6 mois, les marchandises destinées aux pays étrangers. Ces magasins furent fermés à la suite de l'arrêt du 9 mars 1688. « Les entrepôt et le « transit ont été reconnus préjudiciables au commerce du « royaume et aux droits des fermes, en ce qu'ils facilitaient « le débit et la consommation des denrées et marchan- « dises étrangères et occasionnaient des fraudes. Ils ont « été, en conséquence, révoqués. » (*Recueil alphabétique des droits de traites.*)

Ainsi, la crainte d'un préjudice personnel avait suffi

1. Le taux des anciens droits de sortie sur les vins atteignait et souvent dépassait le taux du droit de circulation actuel.

pour engager la ferme à réclamer la suppression d'établissements éminemment profitables au commerce. Il n'y avait d'exception qu'à l'égard des produits des colonies admis en entrepôt dans certains ports; en outre, Marseille, Bayonne, Saint-Jean-de-Luz, Lorient et Dunkerque jouissaient de la qualité de territoire franc, ce qui leur permettait de trafiquer librement avec l'étranger. On comprend qu'en 1787 l'esprit libéral, qui inspirait alors l'opinion publique, ait conduit à réformer cette situation. Le projet soumis aux notables renfermait, en conséquence, une disposition spéciale destinée à rétablir la faculté d'entrepôt.

La loi du 15 mars 1791 demeure absolument muette sur cet important sujet. Le rapport de Goudard n'indique même pas qu'il y ait, dans cet ordre d'idées, un progrès à réaliser. L'ancien état de choses subsista purement et simplement, c'est-à-dire que la faculté d'entrepôt continua à demeurer prohibée.

Aucune loi postérieure, sous la Révolution, ne répara l'omission de la loi du 15 mars 1791. La loi du 22 août 1791 accorda seulement l'exemption des taxes « aux marchan-« dises et denrées apportées de l'étranger dans un port du « royaume, lorsqu'étant destinées pour l'étranger ou pour « un autre port de France, elles seront déclarées devoir res-« ter à bord, et ne seront pas déchargées des navires ». (Art. 6.) La faveur, on le voit, ne s'étendait pas loin, puisqu'elle ne s'appliquait qu'aux marchandises non débarquées. Goudard demanda aussi à l'assemblée d'autoriser exceptionnellement l'entrepôt en faveur des eaux-de-vie de genièvre et du rhum. « Les négociants de Boulogne et de Calais, « dit-il, ont longtemps réclamé des entrepôts où les étran-« gers puissent s'approvisionner de ces liqueurs. Mais jus-« qu'en 1778, la ferme générale avait refusé. Cependant la « décision du 5 juin 1778 autorisa pendant deux années

« la création d'un entrepôt à Boulogne. Cette faculté fut « ensuite accordée, sans objection de la ferme, à Calais, « Roscoff, Fécamp et Cherbourg. Vos comités d'agricul- « ture et du commerce n'ont vu aucun motif pour ne pas « continuer la concession d'entrepôts à ces villes. Ils ont « pensé qu'il convenait même de l'étendre à ceux des « autres ports à qui elle pourrait être utile, et dans les- « quels on pourrait établir les précautions nécessaires « pour en empêcher les abus. » (Rapport de Goudard, au nom des comités d'agriculture et du commerce, 23 août 1791.) Goudard ajoute dans sa proposition les raisins de Corinthe au rhum et aux eaux-de-vie de genièvre ; mais ses concessions ne vont pas plus loin.

Le principe de la faculté d'entrepôt ne figura dans la législation d'une manière effective qu'à dater de 1803. (Loi des 3, 4 et 28 pluviôse an XI, et loi du 18 floréal an XI, 28 avril 1803.) C'est alors seulement que disparurent les prohibitions de 1688.

## III

La loi du 15 mars 1791, en résumé, se souvient trop du projet avorté de 1790 et pas assez de celui de 1787. L'assemblée constituante eut le tort, après avoir expressément désapprouvé les tendances protectionnistes de Goudard, de maintenir en fonctions ce même rapporteur, dont la conversion ne pouvait être sincère. Celui-ci, en effet, profita de sa position, autant qu'il put, pour ramener l'assemblée, par des chemins détournés, aux idées contenues dans le premier rapport qu'elle avait repoussé, et même pour glisser, presque à son insu, dans le texte de la loi, des dispositions contraires au sentiment de la majorité.

Cependant, en dépit de ces manœuvres, la loi de 1791

conserve encore, d'une manière très reconnaissable, l'empreinte du projet libéral de 1787. Le mouvement de recul qu'elle inaugurait n'eut que peu d'étendue : nous le verrons plus tard s'aggraver.

L'assemblée constituante, dans cette matière, hésita entre deux influences et les subit toutes deux. Elle ne pouvait renier la doctrine de la liberté commerciale, prêchée par une école qui possédait sa confiance, adoptée par l'opinion publique, déjà mise en pratique dans le traité de 1786 avec l'Angleterre et rédigée sous forme de tarif général en 1787. D'un autre côté, elle ne sut pas résister à la domination des fabricants intéressés, qui, sous des dehors libéraux, l'entraînaient dans le sens de la protection.

Ainsi un double courant d'idées présida à la confection du tarif de 1791 : de là résultent les jugements contradictoires dont il a été l'objet.

« Par l'ensemble de ses dispositions, dit Michel Cheva-« lier, le tarif de 1791 était fort libéral. Quiconque mettra en « regard le tarif de 1791 et celui de l'époque actuelle sera « surpris de l'énorme distance qui les sépare. » (*Examen du système commercial connu sous le nom de système protecteur*, par Michel Chevalier, 1852.) Pierre Clément nomme le tarif de 1791 « le plus libéral que la France ait « jamais eu. » (*Histoire du système protecteur en France.*) Dans le *Dictionnaire d'économie politique*, Horace Say s'exprime ainsi : « Tel qu'il était, le tarif des douanes de « 1791, si l'on y revenait aujourd'hui, serait considéré « comme très libéral. » M. Amé confirme ces jugements, avec sa compétence spéciale, dans son grand ouvrage sur les douanes. « Les comités de l'assemblée constituante, « dit-il, reconnaissaient effectivement qu'un droit de 10 à « 12 0/0, s'il était possible d'en assurer la perception « exacte, suffirait pour protéger efficacement les industries

« les plus exposées à la concurrence de l'étranger. *C'était* « *justifier les stipulations du traité de* 1786... Parmi les « libre-échangistes modernes, il n'en est pas un qui, à la « veille du traité de 1860, n'eût considéré ce régime de « douanes comme le triomphe complet de ses doctrines. » (*Études sur les tarifs de douanes*, M. Amé, directeur général des douanes.)

Mais, dans un autre sens, M. de Molinari écrit très judicieusement : « Le tarif de 1791 fut conçu, non point, « comme on le croit assez généralement, sous l'influence « des théories généreuses de l'école de Quesnay et de « Turgot, mais sous l'influence des préjugés de l'école « mercantile. C'est un fait curieux à signaler que, dans « le grand mouvement libéral de cette époque, les doctri- « nes restrictives en matière de douanes soient demeu- « rées prédominantes. » (*Histoire du tarif*, de G. de Molinari, 1847.)

Blanqui fait la même remarque : « Seule, la liberté du « commerce, dit-il, est demeurée inconnue aux Français « pendant la période où ils les essayèrent toutes. La Con- « stituante adopta un système de douanes très modéré ; « mais elle penchait visiblement vers le système restrictif. « Il ne faut pas chercher dans les grands travaux de la Ré- « volution française le germe des réformes économiques « dont l'aurore semble luire pour nous. » (*Histoire de l'éco-* « *nomie politique*.)

Ces deux dernières citations expriment exactement ce que nous avons cherché à démontrer, avec quelques détails, dans ce chapitre. L'honneur d'avoir inauguré l'application du principe de la liberté commerciale appartient à l'ancien régime. L'assemblée constituante, après l'avoir suivi de mauvaise grâce dans cette voie, recula même et commença la marche rétrograde qui s'est continuée après elle.

## § 4. — ORGANISATION DU SERVICE DES DOUANES

I. Hiérarchie du personnel. — Rapports de Goudard, Rœderer, etc. — Organisation des régisseurs des douanes. — L'assemblée reproduit le plan de Necker. — II. Visites, vérifications, formalités. — Seconde loi de 1791 à ce sujet. — Son analogie avec les anciens règlements.

### I

Après avoir reporté les barrières à la frontière par un premier décret du 5 novembre 1790, et fixé les tarifs par celui du 15 mars 1791, l'assemblée constituante s'occupa d'organiser le service du personnel des douanes. Ce fut l'objet du décret des 23 avril-1er mai 1791.

L'organisation du personnel inférieur des douanes ne constituait pas la partie la plus difficile de la tâche qu'il s'agissait d'aborder. Sans doute ces agents secondaires représentent la plus nombreuse partie de l'armée fiscale, celle sur laquelle repose la garde effective des frontières. Mais leurs cadres se trouvaient formés, leur institution fonctionnait depuis longtemps et très régulièrement sous les ordres de la ferme générale. Celle-ci faisait manœuvrer avec une grande sûreté son armée de 20.000 préposés. L'assemblée constituante n'eut donc aucune raison pour modifier la réglementation existante à leur égard. Elle se borna à la codifier, et se fit aider dans cette tâche par un ancien employé des fermes, nommé Magnien (1), recommandé par Du Pont de Nemours.

1. Magnien, contrôleur aux entrepôts du sel à Riom, puis directeur-adjoint des fermes à Lyon, a donné en 1783 un excellent ouvrage sur les traites. Il y proposait de reculer les barrières à la frontière. Le rapport de Goudard, en 1791, le remercia publiquement de son concours : « Le comité

Ce fonctionnaire exposa au comité la hiérarchie établie dans son administration et, d'après ce modèle, le comité créa pour garder les frontières une série de brigades composées de préposés, et commandées par des brigadiers, lieutenants, capitaines et capitaines généraux.

D'autre part, des receveurs particuliers et principaux, assistés de contrôleurs, liquidateurs, visiteurs, gardes-magasins, etc., opéraient dans les bureaux et percevaient les droits sur les marchandises à l'entrée et à la sortie. (Décret du 1er mai 1791.)

La constitution du personnel supérieur de l'administration centrale des douanes offrait plus de difficultés. La compagnie des fermiers généraux avait dirigé jusque-là le service des traites : la ferme étant supprimée, il fallait pourvoir à une organisation nouvelle. L'importance du sujet ne permit plus de le confier à Goudard : ce fut Rœderer qui, dans un rapport d'ensemble relatif à l'enregistrement, au timbre, en même temps qu'aux douanes, discuta les principes concordant en cette matière avec le système politique de l'époque. Le rapport de Rœderer mériterait d'être lu par tous les ministres, sous-secrétaires d'État et directeurs généraux des régies financières; il montre comment ces grandes institutions peuvent être facilement détournées de leur but dans l'intérêt des ambitions personnelles : « On « corrompt aisément l'esprit public, dit-il, quand il y a « 18.000 places à donner, quand ces 18.000 places sont lu- « cratives, quand elles suffisent chacune à l'établissement « d'une famille, quand elles sont distribuées sur toute la

« a trouvé dans M. Magnien des services d'autant plus sûrs que ce citoyen « a, par une longue expérience, acquis des connaissances qu'il s'est em- « pressé de communiquer. Il a suppléé par là à toutes les instructions que « le comité aurait été dans le cas de réclamer. » (Rapport de Goudard. Séance du 22 avril 1791.)

« surface du royaume, quand elles offrent des chances « d'avancement. »

Pour éviter les dangers que pouvait créer le pouvoir absolu d'une seule personne disposant de telles influences, Rœderer proposait de confier la direction des administrations financières à un groupe d'administrateurs chargés collectivement de la gestion de toutes les affaires. La nomination des principaux employés appartenait au ministre, sur la présentation faite par le chef collectif des régies; un ordre d'avancement devait être établi par la loi, tel que, « sans affai« blir la responsabilité, ni arrêter l'émulation, il prévienne « l'arbitraire ». — « Que l'arbitraire, ajoutait Rœderer, soit « également écarté des destitutions, car, certes! la crainte « d'une destitution assujettit bien plus encore que la gra« titude d'une nomination. »

« Voilà, disait-il en résumé, nos moyens pour empêcher « que la grande masse d'hommes qui composent les corps « de finances ne soient à la discrétion ni de leurs chefs ni « du ministre (1). » (Rapport de Rœderer, au nom du comité des contributions publiques, des finances, de l'agriculture, du commerce et des domaines réunis, 22 avril 1791.)

L'institution des régisseurs chargés, selon Rœderer, de diriger en commun chaque administration financière dé-

1. Rœderer redoutait un autre abus, l'accumulation des fonds dans les caisses laissées à la disposition du ministre. Il prescrivait, en conséquence, à tous les employés des régies de verser immédiatement leur encaisse chez le receveur du Trésor de leur district. Aujourd'hui les receveurs des régies effectuent encore leurs versements à la recette particulière des finances, sans se douter qu'une pensée de défiance contre le pouvoir central a présidé aux débuts de cette organisation : « Si vous adoptez ce moyen, disait Rœde« rer, les ministres ne seront pas maîtres de changer le cours des deniers « publics et de les détourner du Trésor de l'État, pour les verser dans le « Trésor du prince, ni de les intercepter pour eux-mêmes... » De nos jours, ces craintes n'ont plus d'application.

coulait à peu près exactement de l'organisation établie par Necker pour les aides, en 1780.

A cette époque, le bail des fermes venait d'expirer. Necker en détacha les droits d'aides, y réunit divers impôts sur la fabrication du fer, les cuirs, les cartes, le papier, l'amidon, les ouvrages d'or et d'argent. De ces divers éléments il forma la Régie générale. Les régisseurs, au nombre de 25, recevaient un traitement fixe et, en plus, une part d'intérêt proportionnelle au produit net de l'impôt. Ils se réunissaient en conseil et, sans qu'aucun d'eux dirigeât l'ensemble de l'administration, ils gouvernaient en commun, et procédaient, de même en commun, aux nominations du personnel. Le ministre se bornait à prendre connaissance des choix, « afin de veiller à ce que dans ces « compagnies mêmes, il ne s'introduisît pas d'esprit de fa- « veur et de protection contraire au bien du service. » (Arrêt de règlement du 9 janvier 1780.)

Le traitement fixe des régisseurs s'élevait à 24.000 livres, et le chiffre de leurs remises, nécessairement variable chaque année, pouvait être évalué à 36.000 livres en moyenne pour chacun, ce qui formait un total d'environ 60.000 livres d'émoluments par tête. Par contre, un cautionnement considérable, 1.100.000 livres, était exigé de chacun d'eux. (Résultat du conseil du 1er avril 1780, concernant les conditions de la Régie générale.)

Necker se félicitait beaucoup de cette combinaison. Il la cite comme une de ses meilleures réformes, dans son rapport au roi en 1781, et dans son traité de l'*Administration des finances* en 1784. C'était, en effet, une brèche ouverte dans le vieil édifice de la ferme. Peu à peu celle-ci devait se transformer tout entière en régie. Mais Necker entrevoyait mieux encore dans l'avenir ; il pensait qu'on pourrait « confier la « régie des droits à de simples premiers commis qu'on

« dispenserait de fournir un fonds-capital, et *qui auraient* « *des appointements fixes*... Je suis persuadé qu'un admi- « nistrateur des finances attentif, vigilant, et ayant sous « lui, pour cette partie, un commissaire doué des mêmes « qualités, viendrait à bout de prévenir tous les inconvé- « nients qui paraissent attachés au défaut d'intérêt de la « part des premiers agents du fisc. » (*De l'administration des finances de la France*.) L'avenir aurait, en effet, montré à Necker que l'amour du devoir suffit à provoquer, non moins efficacement que les remises et les primes, le zèle et le dévouement des serviteurs de l'État.

L'assemblée constituante ne dissimula pas, du reste, l'origine de l'institution des régisseurs qu'elle empruntait à Necker : « M. Necker, dit le rapport de Rœderer, a obtenu « des régies composées un avantage attaché jusque-là « aux fermes, la certitude du revenu public, qui, dépendant « du fermier, est garanti par son intérêt privé. Ce sys- « tème consiste à laisser les perceptions entièrement dans « les mains de l'État, à donner aux régisseurs des appointe- « ments fixes et suffisants, et à les admettre pour une part « du revenu, lorsqu'il passe une certaine mesure. »

La loi du 23 avril 1791 réalisa ce programme. Huit régisseurs, jouissant chacun d'un traitement fixe de 12.000 livres, se partagèrent une remise de 3/4 de denier pour livre sur la totalité du produit des droits. Ces 3/4 de denier représentaient une somme de 70.000 livres au minimum, qui, partagée entre huit, donnait à chacun 9.000 livres environ de supplément. (Art. 1.) L'article 17 de la loi maintenait le principe d'un cautionnement pour chaque régisseur, réduit toutefois à 100.000 livres.

L'assemblée constituante copiait donc à peu près exactement l'ancien régime, à onze ans de distance, sur un sujet qui aurait comporté de faciles progrès. En 1780, il s'agis-

sait surtout d'abattre la ferme générale, et l'effort, à ce point de vue, paraissait suffisant. Mais, en 1791, il y avait mieux à faire. L'assemblée ne craignait plus de froisser les courtisans, ni les gens en place, ni le roi. Elle pouvait, profitant des expériences du passé et les menant plus loin, inaugurer, dès ce moment, le système des fonctionnaires à traitement fixe qui a prévalu après elle.

Au contraire, la loi du 1er mai 1791 étendit l'allocation des remises proportionnelles, non seulement aux huit régisseurs chargés de la direction de l'administration centrale, mais aux vingt directeurs départementaux. La promesse de recevoir, en sus de leur traitement, une remise d'un demi-denier pour livre sur le produit net des douanes de leur arrondissement, servit à encourager le zèle de ces agents locaux. (Art. 20.) (1).

## II

L'assemblée constituante, peu de temps avant sa fin, rendit une troisième loi relative aux douanes, pour régler le mode d'exécution du service. Les 167 articles de la loi des 28 juillet, 6-22 août 1791 traitent successivement des déclarations à faire par les importateurs, de la visite et vérification des marchandises, des formalités dans le rayon frontière, des saisies, des procès-verbaux et de la police générale. Ce règlement constitue le code de l'administration des douanes que tous ses employés étudient, connaissent et appliquent encore aujourd'hui. On ne peut

1. Plus tard, l'inverse aura lieu : les chefs de service n'auront plus de remises, mais seulement des traitements fixes, et la rémunération du personnel inférieur, celui des receveurs, consistera en remises proportionnelles.

souhaiter un recueil plus complet et plus judicieux : la pratique tout entière du service s'y trouve renfermée.

Aussi son mérite est-il universellement proclamé, et une expérience de plus de quatre-vingts ans prouve mieux son incontestable valeur que ne saurait le faire ici l'analyse aride de ses dispositions. Cependant est-ce lui faire tort que de rappeler l'existence antérieure de l'ordonnance de 1687? Cette ordonnance renfermait 162 articles, à peu près autant que la loi du 22 août 1791 qui en compte 167 : elle se divisait en 14 titres, et la loi de 1791 en 13, portant de part et d'autre presque exactement le même intitulé. Enfin, par-dessus tout, les dispositions contenues dans chacun de ces deux documents sont les mêmes et pour ainsi dire copiées les unes sur les autres. Quelques exemples vont faire ressortir cette ressemblance.

L'ordonnance de 1687 prescrivait des déclarations à l'entrée, de la part des importateurs, et stipulait :

1° Que l'omission de cette déclaration entraînait une amende. (Ordonnance de 1687, titre VI, art. 1.)

2° Que la déclaration doit être signée par le voiturier sur le registre de la douane, ou rédigée d'avance par le propriétaire, transcrite sur le registre de la douane et signée du voiturier. (Idem, titre II, art. 3.)

3° Qu'elle doit indiquer la qualité, le poids, le nombre des marchandises, le nom du marchand qui les envoie, de celui à qui elles sont adressées, le lieu du chargement, celui de la destination, et, en marge, la marque et le numéro des ballots. (Idem, art. 5.)

4° Que les capitaines des bateaux pénétrant dans les ports de mer devront y déposer leur connaissement à la douane, dans les 24 heures de leur arrivée. (Idem, art. 5.)

5° Que dans les six semaines, une déclaration de détail devra suivre cette déclaration sommaire. (Idem, art. 6.)

6° Enfin, qu'une fois la déclaration faite, il n'y pourra plus, sous aucun prétexte, être rien changé en plus ou en moins. (Idem, art. 7.)

Tous ces détails sont reproduits presque textuellement dans la loi du 22 août 1791, sauf quelques chiffres d'amendes et de délais.

L'ordonnance de 1687 prescrit aux employés de prêter serment devant un juge. Ils doivent savoir écrire et être âgés d'au moins 20 ans. (Titre XIV, art. 87.) Les mêmes conditions de serment et d'âge figurent au titre XIII de la loi de 1791, art. 12. L'obligation de savoir écrire est seulement remplacée par un certificat de bonne vie et mœurs.

Les registres tenus dans les bureaux des douanes sont cotés et paraphés par le juge. (Ordonnance de 1687, titre XIV, art. 3.)

Les procès-verbaux des employés, dûment faits et affirmés, sont crus jusqu'à inscription de faux. (Ordonnance de 1681, art. 28.)

L'affirmation des procès-verbaux devra être faite dans le délai de l'assignation, c'est-à-dire le jour ou le lendemain, à peine de nullité, et l'acte d'affirmation figurera au pied du procès-verbal. (Ordonnance de 1687, titre XI, art. 8.)

L'administration des douanes jouit d'un droit de préférence sur les meubles des redevables, avant tous autres créanciers. (Idem, art. 6.)

Toutes les marchandises payent le droit d'après le poids brut, sans aucune déduction pour emballage, sauf les marchandises d'or et d'argent et de soie, les drogueries et les épiceries. (Idem, titre I, art. 2.)

La délivrance des acquits-à-caution ne donnera lieu à aucune perception, sauf celle du prix du timbre. (Idem, titre I, art. 11 et 12.)

Les bureaux des douanes contiendront une pancarte in-

diquant la nomenclature des droits, et une affiche extérieure avertissant les voituriers de passage. (Idem, titre XIV, art. 6.)

La douane peut apposer des plombs sur les colis afin de les dispenser de la visite en cours de transport (Idem, titre X, art. 2 et 3), etc., etc.

Il paraît superflu de placer, en regard de ces divers articles de l'ordonnance de 1687, les articles similaires du décret de 1791. Tout employé des douanes reconnaît, au premier coup d'œil, que ces anciennes prescriptions sont toujours en vigueur. Nous pourrions continuer longtemps les citations. Mais cet aperçu semble suffisant pour montrer la filiation des deux règlements. Du reste, au lieu de chercher les points semblables, il serait beaucoup plus court de s'attacher aux différences. Ces différences consistent presque exclusivement, en 1791, dans une atténuation des rigueurs des prescriptions de l'ancien régime. Ainsi, au cas de non-décharge des acquits-à-caution, la pénalité est, en 1687, du quadruple droit, et, en 1791, du double droit. Les visites domiciliaires, en 1791, ne peuvent plus s'exercer que dans les cas de poursuite à vue, au lieu d'être autorisées d'une manière beaucoup plus large comme en 1687. En outre, le taux des amendes est généralement abaissé ; celles, par exemple, relatives au défaut ou à l'inexactitude des déclarations, qui servent de type à la plupart des autres, sont réduites de 300 livres à 100 livres. La longueur du rayon frontière dans l'étendue duquel les marchandises ne peuvent circuler sans expédition, fixée à 4 lieues en 1687, est ramenée à 2 lieues en 1791 (1).

1. Quelques années plus tard, la Convention et le Directoire rendirent une lieue de plus au rayon frontière. (Lois des 3 avril 1793 et 10 brumaire an V.) Il reprit son ancienne profondeur de 4 lieues, en vertu de la loi du 3 mars 1804.

Enfin l'article 1er de la loi de 1791 abolit « tous privilè-
« ges, exceptions ou modérations dont jouissaient quelques
« ports, villes, hôpitaux, communautés du royaume, sous
« quelque prétexte que ce soit ».

A part ces changements et divers autres perfectionnements de détail, destinés à préciser et à fortifier les textes, l'ensemble de la loi de 1791 présente une analogie complète avec l'ordonnance de 1687.

Encore une fois, l'assemblée constituante ne pouvait mieux faire que de s'inspirer d'un travail dont un siècle d'expérience démontrait la perfection (1). Mais pourquoi Goudard, encore rapporteur dans cette affaire, s'abstient-il obstinément de prononcer même le nom de l'ordonnance de 1687 ? « Il y a plus d'un an, dit-il, qu'il vous a été distri-
« bué une première édition de ce projet. Depuis cette
« époque, les différentes observations qui ont été faites à
« votre comité l'ont déterminé à refondre entièrement ce
« grand travail, et, depuis 6 mois que la nouvelle édition
« vous a été distribuée, votre comité y a fait de nouvelles
« et nombreuses réformes, et il ne se dissimule pas encore
« qu'en la soumettant à votre délibération, il a besoin de
« toute votre indulgence. » (Rapport, au nom du comité du commerce, etc. Séance du 28 juillet 1791.) Dans cette série de travaux préalables modestement énumérés, le plus important est oublié, celui où le comité a largement puisé. Intentionnel ou non, l'oubli nous a forcé d'accumuler des preuves pour le réparer.

1. Les ordonnances de 1681 et 1687 ne subirent que d'insignifiantes modifications jusqu'en 1789.

## § 5. — LES DOUANES SOUS LA CONVENTION ET LE DIRECTOIRE

I. Payement des droits de douane en assignats. — Suppression, par ce fait, de toute protection douanière. — Rétablissement des payements en numéraire. — II. Désorganisation du personnel sous la Convention. — Misère des préposés; ils désertent; on les réquisitionne. — Les lois de douane demeurent sans exécution pendant la Révolution.

Après l'assemblée constituante, l'assemblée législative ne fit rien, ou presque rien, en matière de douanes. La Convention rompit les traités de commerce existants avec les nations belligérantes; entre ses mains, le tarif devint uniquement une arme de guerre. Il ne semble donc pas intéressant de poursuivre l'examen de la législation douanière pendant la Révolution au delà de l'année 1791.

Cependant le fait suivant mérite d'être signalé au point de vue qui nous occupe. La dépréciation des assignats détruisit entièrement l'économie des tarifs et livra sans défense nos manufactures à la concurrence étrangère. L'État, en effet, recevait les assignats au pair en payement des impôts et, par conséquent, en payement des droits de douane.

Dans ces conditions, un tarif de 36 livres par exemple, celui des laines filées, devint, en l'an III, un tarif effectif de 18 sous. La protection de 15 0/0 accordée aux objets manufacturés se réduisit à moins de 1/2 0/0. L'échafaudage du système protecteur s'écroulait, et les fabricants français se trouvèrent victimes du libre-échange le plus imprévu et le plus mal combiné. Si le trouble général du pays n'eût pas surpassé celui qu'entraînait une telle situation, un concert de plaintes bien autrement justifiées que les doléances suscitées par le traité de 1786, aurait éclaté de toute part.

Cependant, en l'an III, alors que le papier-monnaie ne représentait plus que 2 1/2 0/0 de la valeur de l'argent, une loi du 20 thermidor (7 août 1795) stipula que la perception des droits de douane en assignats s'effectuerait dorénavant d'après une échelle proportionnelle au montant des émissions, échelle qui, à ce moment, sextuplait environ les payements à effectuer. Le sextuple des tarifs payé en assignats demeurait bien au-dessous du taux véritable, puisque le papier valait alors 40 fois moins que la monnaie. Le seul remède eût consisté à prescrire le recouvrement intégral de droits en numéraire. Mais le gouvernement n'osait pas encore prendre une mesure aussi radicale. En l'an IV, quelque temps après la destruction de la planche aux assignats, le Directoire, voyant la baisse croissante du papier-monnaie anéantir complètement la barrière élevée entre la France et l'étranger, décréta que les droits de douane seraient acquittés moitié en assignats au pair, et moitié en argent. (Loi du 4 nivôse an IV, 25 décembre 1795.)

Enfin, sept mois après, le gouvernement, « considérant « que la quotité des droits de douane a été déterminée dans « la proportion la plus convenable pour assurer aux pro- « ductions nationales la préférence qui leur est due sur « celles qui viennent de l'étranger, et qu'il est instant de « faire cesser un mode de payement qui altère sensible- « ment cette proportion au préjudice de l'industrie fran- « çaise » prescrivit le payement de tous les droits de douane en numéraire. (Loi du 14 thermidor an IV, 1er août 1796.)

Bientôt, du reste, le papier-monnaie disparaissait emporté par la faillite de l'État. (Février 1797.)

Ainsi l'institution des assignats, en 1791, concordant avec celle du tarif général des douanes, entraîna à bref délai

la ruine de ce dernier. A côté d'une loi commerciale, qui pouvait produire d'heureux résultats, l'assemblée constituante créa un élément destructeur, celui du papier-monnaie, qui en annula l'exécution. C'est en août 1796 seulement, quand le payement en numéraire fut rétabli, qu'on put reprendre la mise en application effective du tarif de 1791. Mais alors, l'industrie nationale n'existait plus : la guerre avait supprimé nos relations commerciales avec l'étranger. Bientôt, du reste, le système prohibitionniste, porté à outrance par le gouvernement impérial, allait effacer complètement l'œuvre du législateur de 1791 : celle-ci ne reçut, en fait, qu'une application d'une durée très restreinte.

## II

Le régime des assignats, si funeste aux tarifs, ne le fut pas moins à la hiérarchie administrative établie par la loi du 1er mai 1791. Du moment que les payements s'effectuaient en papier-monnaie d'une valeur sans cesse décroissante, l'échelle des traitements, si laborieusement déterminée par les pouvoirs publics, se trouva complètement bouleversée. Les allocations primitives tombèrent à un taux dérisoire, et l'on se demande comment les employés de l'État purent traverser une si longue période de privations. L'espérance d'un sort meilleur les soutenait sans doute ; l'amour du devoir aussi les retint; ces sentiments expliquent, à la rigueur, leur patience durant ces terribles épreuves. Toutefois de nombreuses défections allaient se produire, si le gouvernement ne les eût arrêtées par un moyen suprême : il *réquisitionna* les préposés (1) ; et, en vertu de ses

1. Nous verrons, dans un chapitre suivant, la Révolution employer encore le système des réquisitions pour retenir les employés.

pouvoirs discrétionnaires, il les maintint de force à leur poste.

La nécessité de garder les frontières justifiait à ses yeux cet acte arbitraire. L'administrateur des douanes que nous avons déjà cité, Magnien, décrit ainsi la situation des employés des douanes pendant le cours de la Révolution. Il rappelle d'abord que, pendant les derniers temps de l'existence des assignats, les préposés dont le traitement officiel s'élevait à 100 livres par mois virent tomber leur émolument mensuel à 10 sous effectifs. L'État fut obligé de leur distribuer des rations de pain et de viande en nature, rations insuffisantes pour eux-mêmes et, à plus forte raison, pour leur famille. « Depuis trois ans, ajoute Magnien, les régisseurs avaient fait tout ce qui était en leur « pouvoir pour soutenir cette branche d'administration « en ranimant le zèle et le courage des préposés par l'espérance toujours prochaine d'un traitement proportionné « à leurs besoins. Tous les moyens des préposés étaient « épuisés ; la misère profonde dans laquelle ils étaient accablés s'accroissait chaque jour, au point que la majeure « partie était sans lit, sans vêtement ni linge. Si on ne « prenait les mesures les plus promptes pour les secourir « d'une manière efficace, la désorganisation totale du cordon qu'ils formaient autour de la République était certaine. » (*Du commerce des Français,* par Magnien, administrateur des douanes.)

Ce fut seulement à la fin de l'an IV qu'un décret prescrivit de payer les employés des douanes intégralement en numéraire. (Loi du 15 brumaire an IV, 5 novembre 1796.) Encore jusqu'au Consulat, comme nous le verrons, la pénurie du Trésor ne permit-elle pas d'assurer régulièrement, chaque mois, le service des traitements.

La Révolution détruisit donc elle-même l'œuvre de

ses débuts, ou plutôt ses excès en suspendirent l'exécution pendant toute sa durée. Entre ses mains, les trois lois de douanes élaborées par l'assemblée constituante demeurèrent lettre morte jusqu'au Consulat. Ni les tarifs, ni l'organisation hiérarchique du service, ni les formalités, ne purent fonctionner pendant le règne des assignats. Ces lois cependant, comme il a été dit, constituaient de remarquables travaux. Elles représentaient, surtout la dernière, l'expérience du passé, rajeunie et condensée par d'excellents esprits. S'appuyant sur la base solide des règlements de l'ancien régime, elles empruntaient, en même temps, aux idées modernes leur précision et leur clarté. Plus tard, lorsque sous des gouvernements réguliers leur application devint possible, elles survécurent dans la plupart de leurs dispositions, sauf la loi des tarifs, qui fut complètement emportée par le courant protectionniste.

---

# CHAPITRE XIX

## PETITS IMPOTS INDIRECTS

En dehors des principaux impôts que nous venons d'étudier, il existait sous l'ancien régime un nombre assez considérable de petits impôts indirects : droits sur les cuirs et peaux, sur les huiles et savons, sur l'amidon, sur les papiers et cartons, sur les matières d'or et d'argent, sur les cartes à jouer, sur les fers, sur les messageries, etc. La Révolution en supprima une grande partie : mais, après elle, la plupart ou au moins les plus importants reparurent dans la législation moderne. Nous nous occuperons seulement de ces derniers, en laissant de côté ceux qui succombèrent définitivement en 1789.

### § 1. — DROITS DE MARQUE SUR LES MATIÈRES D'OR ET D'ARGENT

Anciens règlements. — Comparaison avec les règlements actuels. — Leur analogie. — Suspension des droits de garantie pendant la Révolution. — Aucun texte de loi ne la prononce. — Opinions diverses exprimées sur ce sujet à la Convention — III. Rétablissement légal des droits en l'an VI. — Rapports faits aux conseils du Directoire. — Produits de l'impôt jusqu'à nos jours.

#### I

Le droit de marque sur les matières d'or et d'argent fonctionnait avant 1789 dans des conditions presque sem-

blables à celles où nous le voyons fonctionner aujourd'hui.

Le tarif s'élevait, tous accessoires compris, à 20 fr. 50 par hectogramme d'or et à 1 fr. 70 par hectogramme d'argent, en mesures modernes (1).

Après le rétablissement de l'impôt en l'an VI, le droit fut fixé à 20 fr. par hectogramme d'or, et à 1 fr. par hectogramme d'argent.

Aujourd'hui il atteint 37 fr. 50 par hectogramme pour l'or, et 2 fr. pour l'argent. L'or a donc été rehaussé dans une proportion plus forte que l'argent. Ce n'est pas d'ailleurs dans les tarifs que réside l'analogie signalée au début, mais dans la réglementation.

Il suffit d'étudier le recueil des anciens édits sur la matière pour y reconnaître les principes fondamentaux et souvent même les détails d'exécution inscrits dans les lois modernes. Nous allons, au moyen de divers exemples, procéder rapidement à cet examen comparatif, qui nous permettra d'envisager, en une seule fois, la législation des deux époques.

Trois espèces de poinçons sont officiellement employés aujourd'hui pour marquer les ouvrages d'orfèvrerie et de bijouterie : celui du *fabricant*, celui du *titre*, et celui du *bureau de garantie* (2). (Loi du 19 brumaire an VI. art. 8.)

Autrefois ces trois mêmes poinçons existaient : celui du

1. Or : 6 livres 6 sous par once. Argent : 4 livres 4 sous par marc (droit principal et sous additionnels compris). A Paris, le droit était plus élevé : 24 fr. 84 c. l'hectogramme pour l'or, et 2 fr. 02 c. pour l'argent.

2. On économise maintenant la place occupée par le poinçon de titre en le réunissant à celui de garantie. Mais le poinçon de titre n'en conserve pas moins légalement une existence spéciale, en vertu de la loi de l'an VI.

*fabricant* (Déclaration du roi, 26 janvier 1749, art. 6); celui de la *maison commune des orfèvres*, c'est-à-dire de la corporation qui se chargeait de garantir la sincérité du titre (1); et enfin celui du *fermier*, certifiant le payement des droits. (Idem, art. 8.)

Les objets venant de l'étranger, et ceux dits de hasard, devaient, comme les autres, supporter la marque et les droits.

Le poinçon de recense, autorisé par l'ordonnance du 7 avril 1838, dans le but de vérifier les empreintes frauduleuses, avait été prévu par la déclaration du 26 janvier 1749, qui permettait au fermier de l'apposer gratuitement sur tous les ouvrages en la possession des bijoutiers et orfèvres. (Art. 30.)

Le principe de la surveillance consistait autrefois, comme aujourd'hui, dans l'obligation essentielle imposée aux fabricants et trafiquants de tenir un registre coté et paraphé par l'autorité locale, sur lequel tous les achats, dépôts, nantissements, etc., de matières d'or et d'argent figuraient dès leur entrée, et étaient rayés à leur sortie. (Déclaration du 26 janvier 1749, art. 14, 16 et 17).

Tout objet, dans les 24 heures de son inscription, devait être présenté à la marque, s'il ne la portait pas déjà. Les

1. Est-ce un progrès que d'avoir remis à l'État la charge, déléguée autrefois aux fabricants eux-mêmes, de déterminer le titre des objets précieux et de les marquer du poinçon de garantie? Dans les dernières discussions des Chambres relatives à la question du titre des objets d'or et d'argent, chaque orateur n'a cessé d'invoquer, à l'appui de son opinion, les vœux des fabricants, et s'y est toujours référé comme au suprême argument. S'il s'agit uniquement, en effet, de satisfaire aux vœux des fabricants, pourquoi l'État intervient-il? Pourquoi ne laisse-t-il pas, comme autrefois, les intéressés veiller eux-mêmes directement à la bonne réputation et au développement de leur industrie? Son ingérence, en cette matière, n'a-t-elle pas déplacé, sans profit, les responsabilités?

employés pouvaient, à tout moment; vérifier l'exactitude des énonciations du registre et reconnaître par un recensement la situation du magasin.

Ces formalités, organisées sous l'ancien régime, ont textuellement passé dans le code moderne. L'arrêté du 16 prairial an VII débute ainsi : « Le directoire exécutif, *vu l'ar-* « *ticle* 15 *de la déclaration du* 26 *janvier* 1749, qui enjoint « aux orfèvres, joailliers, et autres fabricants ou marchands « d'or et d'argent d'inscrire sur un registre les ouvrages « qui leur sont portés, considérant qu'il est utile de rappe- « ler les dispositions de cet article à tous les tribunaux « qui doivent les appliquer, etc. »

L'ordonnance du 19 septembre 1821 réimprime de même, à la suite de ses prescriptions, le texte original des articles 14, 16 et 17 de la déclaration du 26 janvier 1749. L'édit de l'ancien régime survit donc aujourd'hui dans ses termes propres.

Autour de lui, se groupent des dispositions accessoires provenant encore d'autres règlements antérieurs à 1789 : telles que la déclaration de *commencer* exigée de tout fabricant ou marchand au moment de son installation ; la présentation des objets en cours de fabrication au bureau de garantie ; la préparation et le polissage de la place où doit frapper le poinçon ; la détermination des objets soumis à la marque avec indication précise pour chacun d'eux des parties susceptibles de recevoir l'empreinte. (Ordonnance de 1681. Déclaration du 3 février 1685. Règlement du 30 décembre 1677.) (1).

D'après l'ordonnance de 1681, les employés ne peuvent procéder aux visites chez les orfèvres et bijoutiers qu'avec

1. Ce dernier règlement est signé par Colbert. Il trouve encore aujourd'hui son application dans presque tous ses détails.

l'assistance d'un officier public. (Ordonnance du 22 juillet 1681, art. 11). Cette sage précaution, nécessaire pour garantir de tout soupçon les opérations d'agents subalternes appelés à manier des objets de grande valeur, est répétée dans les édits successifs de l'ancien régime. (Déclaration du 26 janvier 1749, art. 22. — Arrêt du 15 août 1769. — Arrêt du 18 février 1777.) Elle est encore actuellement en vigueur, dans des conditions identiques : les contrôleurs de la garantie ne peuvent se transporter chez les assujettis qu'accompagnés d'un officier municipal ou d'un commissaire de police. (Lois des 19 brumaire an VI et 28 pluviôse an VIII.)

Toutefois, une très remarquable différence de rédaction apparaît entre la législation de l'ancien régime et la législation moderne, relativement aux vérifications domiciliaires périodiques. Les anciens édits autorisaient officiellement les agents du fisc à opérer des exercices périodiques dans les boutiques, magasins, ateliers, etc., des fabricants et marchands d'or et d'argent. De nombreux arrêts insistaient sur les obligations des assujettis, consistant à souffrir les visites, à y assister personnellement, à aider les commis (Arrêt de la cour des aides, 18 février 1777), à représenter tous les ouvrages d'or en leur possession, à vider même et à retourner leurs poches, s'ils en sont requis, etc. (Arrêts des 5 juin 1775 et 6 février 1777.) Le droit de visite, d'exercice, se trouvait ainsi formellement et même durement inscrit dans les lois de l'ancien régime.

En l'an VI, par un sentiment de réaction contre le souvenir de la ferme, on voulut donner une apparence plus douce aux formes de l'impôt, et les articles 101 et 105 de la loi du 19 brumaire ne mentionnèrent point l'introduction normale des employés dans le domicile des assujettis. Les visites ne furent plus autorisées qu'en cas de soupçon

de fraude « pour toutes recherches, saisies et poursuites « relatives aux contraventions à la présente loi ».

En fait, les vérifications périodiques n'en persistèrent pas moins par la force même des nécessités de la surveillance. Il suffisait pour les justifier légalement, de prétendre périodiquement que le service soupçonnait la fraude et qu'il avait besoin, tous les mois ou tous les trimestres, de rechercher les contraventions à domicile. Les contrôleurs de la garantie soumettent encore aujourd'hui les orfèvres et les bijoutiers à des exercices réguliers, comme avant 1789, sans se préoccuper de la différence des textes que présentent la loi de l'an VI et les édits de 1681 et 1749.

Par arrêt du conseil d'État du roi (18 mars 1779), les objets déposés au mont-de-piété sont assujettis à la marque, s'ils ne la portent déjà, lorsqu'ils se trouvent dans le cas d'être vendus. La législation actuelle a reproduit cette disposition, en l'étendant à tous les autres dépôts pour la vente publique. (Loi du 19 brumaire an VI, art. 28.)

L'arrêt du 1er août 1733 avait accordé aux bijoux exportés une décharge des 2/3 des droits intérieurs. Pour en profiter, l'exportateur devait faire marquer les objets d'un poinçon spécial, déclarer exactement leurs poids, nature et qualité, lever un acquit-à-caution, faire vérifier le paquet ficelé et plombé au moment de son passage à l'étranger, et, une fois l'acquit-à-caution déchargé, le rapporter dans un délai déterminé au bureau d'origine, pour recevoir la prime des 2/3 des droits précédemment acquittés. (Arrêt du 1er août 1733, art. 1, 2, 3, 4, 7 et 8) ; un nombre limité de points de sortie était désigné pour ces opérations. (Art. 6.)

Le remboursement des 2/3 des droits, ainsi que toutes

les formalités précitées restèrent textuellement en vigueur jusqu'en 1872. En 1872, une loi du 30 mars substitua le remboursement intégral à celui des 2/3 maintenu depuis 1733 (1).

A part cette modification dans le taux de la restitution des droits, les anciennes formalités destinées à constater la sortie effective du territoire des objets exportés existent encore dans leur intégralité.

La législation de l'ancien régime faisait « défenses aux « officiers et autres juges de modérer les amendes (en « matière de droit de marque), à peine d'en répondre en « leur propre et privé nom. (Déclaration du roi, 3 février « 1685.) Les lois actuelles de la garantie interdisent aussi, par exception aux autres lois de contributions indirectes, de transiger sur les délits et contraventions relatifs aux matières d'or et d'argent.

Le dépôt des objets saisis doit s'effectuer sans délai au greffe même du tribunal correctionnel. (Art. 103 de la loi du 19 brumaire an VI.) L'ancien code s'exprimait de même : « Voulons que tous les ouvrages saisis à la re- « quête de notre fermier des droits de marque soient re- « mis au greffe de la cour des Monnoyes. » (Déclaration du 23 novembre 1721.) Un arrêt de la cour des Monnaies du 7 mai 1768 insiste sur la nécessité d'exécuter cette prescription renouvelée dans la loi de l'an VI.

En résumé, la loi du 19 brumaire an VI (9 novembre 1797) reproduit, dans presque toutes ses parties, les dispositions antérieurement en vigueur. Pouvait-il en être au-

1. Beaucoup d'employés regrettent le précédent état de choses. Du moment que la marque du poinçon augmente la valeur des produits nationaux exportés, il leur semble juste d'assigner à cette marque un prix, si modique qu'il soit. D'autant plus que la surveillance s'exerce beaucoup plus exactement, quand l'appât du remboursement total n'encourage pas les fraudeurs.

trement? Le Directoire, pressé de rétablir, après six ans d'interruption, une législation universellement regrettée, avait-il les moyens de créer un ordre de choses nouveau? Où trouver un système préférable à celui que l'expérience de la ferme perfectionnait depuis un siècle? Pourquoi chercher ailleurs ce qui s'offrait tout préparé dans les règlements du passé?

## II

Le fonctionnement des droits de garantie fut suspendu, avons-nous dit, sous la Révolution, pendant un espace d'environ six années. Aucun texte de loi ne prononça cette interruption. Au contraire, en 1791, l'assemblée constituante, sur la proposition de Dauchy, décréta que la marque d'or et d'argent continuerait d'avoir lieu. (Séance du 30 septembre 1791. (1). Plus tard, en l'an V, la loi du 21 brumaire répéta encore : « Les règlements intervenus sur « le commerce et l'emploi des matières d'or et d'argent « continueront d'être exécutés. » (Loi du 11 novembre 1796, art. 4.) Pendant que ces textes s'efforçaient en vain de maintenir l'apparence de l'impôt, les contrôleurs, les receveurs, les essayeurs du bureau de la maison commune des orfèvres étaient dispersés, les poinçons n'existaient plus ou restaient sans emploi dans les mains d'anciens fonctionnaires révoqués, emprisonnés, ou émigrés ; toute règle disparaissait à l'égard de la fabrication et du commerce des ouvrages d'orfèvrerie et de bijouterie.

Ce n'est pas là une hypothèse; les documents officiels

1. Deux décrets antérieurs des 31 mars et 19 juillet 1791 avaient déjà formellement maintenu le droit de marque sur les objets d'or et d'argent.

constatent tous cette suspension effective du contrôle. En février 1793, le ministre des contributions publiques, Clavière, écrit dans son compte rendu à la Convention : « *Il « est pressant de remettre le droit de marque d'or et d'ar- « gent en activité* : le public le demande ; il l'envisage « comme le garant de la fidélité du titre des métaux. » (Rapport de Clavière à la Convention, 1er février 1793.)

Un an après, le conventionnel Thibault, sur un autre ton, signale rétrospectivement les abus de cette combinaison fiscale, « qui n'a plus d'existence que dans les archives in- « cendiées de la royauté. ., de cet impôt monstrueux qui, « depuis le commencement de la Révolution, *ne s'est payé « que quelques mois à Paris, et qui a été supprimé de « fait dans tous les départements* de la République ». Thibault est le seul orateur qui ne donne point quelques mots de regret au droit de garantie. Il l'accable, au contraire, d'anathèmes, bien que tombé en désuétude. « Les lois « absurdes du contrôle, continue-t-il, ont donné naissance « à une foule de visites domiciliaires, de saisies, de confis- « cations, d'emprisonnements, de jugements ridicules, de « peines afflictives et infamantes. Sa face hideuse ne « doit plus se montrer au milieu des mouvements régu- « liers du commerce, et dans la paisible demeure des arts « et de l'industrie. » (Discours de Thibault. Séance du 11 fructidor an II, 30 août 1794.)

Cependant il croit nécessaire d'ajouter : « Bientôt nous « présenterons les moyens de découvrir la fraude, et de « conserver au commerce de l'orfèvrerie la réputation qu'il « s'est acquise parmi nous et chez l'étranger. » (Idem.)

Déjà Clavière avait également annoncé « qu'un projet de « régénération de cette régie allait être mis sous les yeux « de la Convention nationale. Elle coûtera environ 340.000 li- « vres. Le produit du droit est évalué à 2.400.000 livres. Il

« restera net pour le Trésor 2.050.000 livres ». (Compte rendu du ministre, 1er février 1793).

Au moment même où le ministre des finances et le conventionnel Thibault constataient ainsi, d'une manière irrécusable, l'état d'abandon du droit sur les matières d'or et d'argent, le Comité de salut public prenait un arrêté pour en assurer la perception, sans paraître supposer qu'elle fût suspendue. Cet arrêté, conservé aux archives nationales parmi les dossiers du comité, envoyait à la foire de Beaucaire les citoyens Monet, Lorivel et D'Ancour, « *vérificateurs, contrôleurs et commis des droits de marque d'or et d'argent* », assistés du citoyen Hallé, « *orfèvre de la maison commune de Paris, pour procéder aux opérations relatives à la perception des dits droits* maintenus « par les décrets des 31 mars-30 septembre 1791 ». (Arrêté du 25 messidor an II. Signé R. Lindet. Archives nationales. Fonds de la secrétairerie d'État. Comité de salut public. A. F. II. 58.) Les termes de cet arrêté prouvent bien que l'impôt n'avait pas cessé d'exister légalement, et que même les cadres administratifs n'étaient pas absolument détruits.

Cependant, en l'an VI, le Directoire, pressé par la nécessité d'établir l'équilibre budgétaire, comprit que l'impôt sur les matières d'or et d'argent, bien qu'existant encore théoriquement, avait besoin d'être reconstitué de fond en comble pour fonctionner avec efficacité.

Un projet, dans cet ordre d'idées, fut soumis aux conseils ; le rapport lu aux Anciens débutait ainsi : « Depuis « longtemps des plaintes multipliées se sont élevées contre « la fraude qui s'exerce impunément sur le titre des ou- « vrages d'orfévrerie et de bijouterie. Le commerce « alarmé voit s'anéantir successivement cette branche im- « portante de l'industrie nationale. » (Rapport de P. Loysel. Anciens, 12 brumaire an VI.)

Ainsi, les sentiments de regrets déjà manifestés par Clavière en 1793 se reproduisent plus vivement en 1797.

On va même jusqu'à rappeler avec éloges la prospérité de l'ancien régime : « Avant la Révolution, poursuit le « rapport de Loysel, l'orfèvrerie formait une des branches « les plus importantes de l'industrie nationale. La pro- « bité des orfèvres français, la variété, l'élégance des « formes, la sûreté du titre des ouvrages fabriqués atti- « raient dans nos ateliers la plus grande partie des métaux « bruts d'or et d'argent pour y être convertis en vaisselle et « bijouterie. » (Idem.)

Le rapport avouait même que le projet de résolution « consacrait des avantages justifiés par l'expérience ». Il rappelait les dispositions pratiquées par la ferme, en les approuvant et en proposant leur maintien. Il ne s'ingéniait donc pas, comme la plupart des autres documents de l'époque, à dissimuler le lien existant entre la loi nouvelle et l'ancien régime. Tout au plus, prétendait-il : « dé- « gager la surveillance de l'arbitraire qu'entraînait l'exé- « cution des anciens règlements ». Dans ce but, il raya du texte de la loi l'autorisation de procéder à des exercices périodiques, tout en laissant subsister, comme nous l'avons dit, les moyens de les continuer, d'une manière détournée, dans la pratique.

La loi de l'an VI, en définitive, fut votée sans discussion comme une restauration devenue nécessaire de la réglementation antérieure à 1789.

Les recettes ne s'élevèrent, la première année, qu'à 102.903 francs brut, et 34.701 francs net. (Compte rendu par le ministre des finances sur l'administration de son département, pendant l'an VI.)

En l'an VII, le produit atteignit 564.199 francs brut, et

300.000 francs net. Il est probable qu'un certain nombre d'objets fabriqués antérieurement furent alors présentés exceptionnellement à la marque, car en l'an VIII et en l'an IX, les perceptions tombèrent à 403.000 francs brut et 100.000 francs net. (*Des finances de la République*, par Ramel, an IX.)

Cependant le rendement de l'impôt ne tarda pas à se développer progressivement. On le voit à 688.988 francs en 1816 ; à 1.680.458 francs en 1825 ; à 3.021.000 francs en 1860. Aujourd'hui, il représente à peu près 6 millions en moyenne.

Ces progrès se sont accomplis sous l'empire de la loi de l'an VI, toujours en vigueur. Les plus importantes modifications qu'elle ait subies depuis 90 ans se résument dans les suivantes. En 1872, comme nous l'avons dit, on a substitué le remboursement de la totalité des droits, en faveur de l'exportation, à l'ancienne limite des deux tiers. Un décret récent ordonne que la marque des poinçons extérieurs soit biffée sur les objets destinés à l'exportation et susceptibles de recevoir cette oblitération. (Décret du 27 juillet 1878.) Une loi vient de créer un 4e titre à 583 millièmes pour les boîtes de montre exportées, et d'autoriser la fabrication à tous titres sans marque des bijoux destinés aux marchés étrangers. (Loi du 25 janvier 1884.) Les attributions respectives de l'administration des monnaies et de celle des contributions indirectes sont déterminées à nouveau depuis l'ordonnance du 5 mai 1820. Enfin les perfectionnements de l'industrie ont nécessité l'addition de quelques dispositions au titre de la fabrication du plaqué et du doublé. (Décret du 26 mai 1860.)

En dehors de ces changements peu considérables, et dus, pour la plupart, à l'heureux développement des exportations, la loi de l'an VI subsiste dans sa presque intégralité,

et fait encore prévaloir aujourd'hui les dispositions des règlements antérieurs reproduits dans son texte.

Le droit de garantie sur les matières d'or et d'argent offre ce caractère particulier d'avoir traversé la Révolution sans que le législateur ni l'opinion aient réprouvé son principe. La désorganisation générale survenue après 1789 suspendit seule son application jusqu'en 1797. A partir du jour où le Directoire lui eut rendu son existence officielle, l'impôt reprit sa tradition passagèrement interrompue, et passa, sans objection, dans le code actuel des contributions indirectes, à peu près tel qu'il se trouvait dans celui de la ferme.

## § 2. — DROITS SUR LES HUILES ET SAVONS

I. Impôt sur les huiles avant 1789. — Édit de 1705. — Le système actuel ne ressemble en rien à celui de l'ancien régime. — II. Droits sur les savons. — Insuffisance de leur réglementation sous l'ancien régime.

### I

L'impôt sur les huiles avant 1789 était perçu, non pas, comme aujourd'hui, sous la forme de droit d'entrée dans les villes, mais par voie d'inventaire et d'exercice dans les fabriques et chez les particuliers producteurs.

Le premier édit qui s'occupa de cette taxe, en 1705, débute ainsi : « Le commerce des huiles étant un des plus « considérables de notre royaume, rien n'est plus important pour l'entretenir et l'augmenter que de veiller à ce « qu'elles soient façonnées avec tout le soin et l'attention « nécessaires. » (Préambule de l'édit de mai 1705.) Cette sollicitude gouvernementale en faveur des fabricants d'hui-

les dissimulait l'intention de les grever d'une taxe. On vendit à des contrôleurs-jurés, moyennant le versement immédiat d'un capital au Trésor, l'autorisation de lever à leur profit une redevance de 5 à 10 fr. par 100 kilos d'huiles (de 6 deniers à un sou par livre).

Vente d'offices, avec aliénation de l'impôt à des particuliers, telle est donc l'origine peu recommandable de l'impôt sur les huiles en 1705 ; origine malheureusement commune à beaucoup d'autres contributions de l'ancien régime.

Le gouvernement, du reste, ne craignit pas de révoquer en 1708, sans indemnité, les concessions consenties 3 ans auparavant. Puis, il les revendit à d'autres en 1709 : il répudia de nouveau ses engagements en 1710, et reprit pour son propre compte la perception qu'il avait vendue déjà deux fois.

Le droit fut affermé successivement à Sauval, à Mignot, à Vanesson, jusqu'en 1719, époque où on le supprima. Il renaquit en 1722, et subsista jusqu'à la Révolution. Son produit, à cette dernière époque, atteignait 1.600.000 livres environ (1).

La perception de l'impôt sur les huiles, avant 1789, s'effectuait de la manière suivante. Un inventaire était opéré chez tous les fabricants et propriétaires, avant l'ouverture de la fabrication. Puis, pendant la durée des travaux, les employés de la ferme gardaient chaque moulin ou pressoir, en prenant en charge leur production. Toute quantité sortant de l'établissement devait acquitter les droits immédiatement. Un acquit-à-caution accompagnait le chargement. Au moyen de recensements périodiques, les em-

1. Ce revenu annuel de 1.600.000 livres comprend à la fois les perceptions directement recouvrées par le fisc, et celles qui étaient versées par abonnements consentis à diverses provinces.

ployés s'assuraient de l'exactitude des déclarations d'enlèvement et, le cas échéant, exigeaient le payement des droits afférents aux manquants constatés. (Déclaration du roi, 21 mars 1716.)

Cette organisation compliquée n'était évidemment pas applicable dans les pays de grande fabrication. Il eût été impossible de garder efficacement tous les moulins et pressoirs au moment de leur mise en activité simultanée. Aussi voyons-nous les trois quarts du territoire, et spécialement les contrées de production, se libérer de toute surveillance, en versant annuellement au Trésor un abonnement représentatif du montant de l'impôt.

La généralité de Paris, celles d'Amiens, Soissons, Orléans, Tours, Lyon, etc., restaient seules soumises, d'une manière effective, aux mesures précédemment décrites. Dans ces provinces, Du Pont de Nemours constate, en 1789, que la perception avait découragé les fabriques. « Le colza, « dit-il, source de richesse pour l'Artois et la Flandre, ne « se propage pas dans les contrées voisines, où les forma- « lités de l'impôt entravent le développement de la culture « et de l'industrie. » (Remontrances du bailliage de Nemours, 16 avril 1789.)

Les tarifs des droits sur les huiles, à la fin de l'ancien régime, se trouvaient fixés de la manière suivante :

Huiles d'olive, d'amande, de noix, etc. : 5 francs les 100 kilog. (6 deniers par livre pesant).

Huiles de térébenthine, de lin, de chènevis, etc. : 2 francs 50 les 100 kilog. (3 deniers par livre pesant).

Huiles de plus grande valeur que l'huile d'olive : 5 francs les 100 kilog. (1 sou par livre pesant).

Actuellement les droits d'entrée perçus dans les villes de 4.000 âmes et au-dessus atteignent un taux beaucoup plus élevé. Ils varient, suivant la population, de 7 fr. 50 à

15 fr. les 100 kilog., sans distinction entre les espèces. Mais, comme nous l'avons dit, il ne faut chercher aucune comparaison utile entre le système de perception des droits sur les huiles antérieur à 1789 et le système actuel.

Le système actuel date de la loi de 1817, qui rétablit l'impôt, non plus comme droit général, mais comme taxe d'entrée dans les villes. Dans ces conditions, il n'est plus question d'inventaires chez les producteurs, ni de formalités à la circulation. La perception s'effectue entièrement aux barrières d'entrée, sauf en ce qui concerne les fabriques situées dans l'intérieur des agglomérations, lesquelles sont seules soumises à l'exercice.

Supprimé en 1823, le droit d'entrée sur les huiles reparut dans la loi du 31 décembre 1873, avec la même organisation qu'en 1817.

Aujourd'hui il subsiste encore, mais dans des conditions très restreintes et très inégales, depuis que la loi du 22 décembre 1878 a subordonné son application à l'existence simultanée de taxes d'octroi sur les huiles. Les villes qui maintiennent pour leur compte des taxes d'octroi de cette espèce demeurent seules assujetties aux droits d'entrée au profit du Trésor.

## II

Les droits sur les savons, avant 1789, formaient une simple annexe des droits sur les huiles, dépourvue de toute réglementation spéciale. Un arrêt du conseil créa ces droits, en 1721, afin d'empêcher la fraude sur les huiles, sans attribuer aucun mode à leur perception : toutes les formalités édictées à l'égard des huiles s'appliquaient

implicitement aux savons. Mais, comme la fabrication des deux produits n'avait pas d'analogie, ces derniers demeurèrent en dehors de toute disposition légale; de simple instructions locales se bornèrent à guider les employés.

Cette situation irrégulière, qui nous scandalise aujourd'hui, n'était pas moins choquante sous l'ancien régime : aucune autre taxe en effet, n'en fournirait alors d'exemple : nous avons vu, au contraire, tous les impôts confiés à la ferme générale entourés de prescriptions très détaillées et très nombreuses. La seule excuse à invoquer, dans le cas présent, en faveur de l'ancien régime, consiste dans le peu d'importance du produit des perceptions, et surtout dans l'étendue restreinte des territoires où elles s'effectuaient.

Le montant de la taxe spéciale aux savons s'élevait à 4 fr. 50 les 100 kilog. (2 livres 5 sous par quintal), mais il fallait y ajouter les droits afférents aux huiles transformées en savons, en faveur desquelles aucune restitution ni exemption n'avait été prévue. Pour éviter la surcharge excessive provenant de ce double emploi, la production des savons se concentra tout entière dans les ports francs, où les huiles étrangères arrivaient indemnes. Telle est l'origine de la supériorité acquise par Marseille dans cette branche d'industrie.

L'assemblée constituante supprima les droits sur les savons, en même temps que les droits sur les huiles, (24 mars 1790), et elle annula tous les procès commencés à l'occasion de leur perception. (Décret du 30 mars 1790.)

Les produits des deux impôts, huiles et savons, furent estimés, dans les décrets précités, à 1.500.000 livres.

Depuis l'assemblée constituante, la taxe sur les savons n'avait pas reparu dans la législation fiscale, lorsque après les événements de 1870-1871, les nécessités fiscales y fi-

rent de nouveau recourir. La loi du 31 décembre 1873, en la rétablissant, n'omit point, comme l'avait fait l'ancien régime, de stipuler l'exemption des huiles employées à la fabrication des savons, moyennant certaines formalités.

Le taux du droit fut alors fixé à 5 francs les 100 kilos. Il se rapprochait beaucoup de celui de 4 fr. 50, antérieur à 1789. Quant au mode de perception réorganisé, en 1873, par voie d'exercice des employés dans les fabriques et de surveillance dans un certain rayon à leur entour, on ne saurait dire, même d'une manière vague, s'il ressemblait aux procédés usités avant 1789.

Aujourd'hui l'impôt sur les savons n'existe plus : il a été aboli, après 4 ans et demi de durée, par la loi du 26 mars 1878.

## § 3 — DROITS SUR LES VOITURES PUBLIQUES

I. — Messageries avant 1789. — Elles constituaient un service public. Leur mise en ferme. — II. L'assemblée constituante n'établit pas la liberté des transports. — Mise en adjudication des entreprises. — Désorganisation sous la Convention. — III. Création en l'an VI de l'impôt sur les voitures publiques. — Liberté des transports. — Droit du dixième. — Voitures d'occasion. — Progrès des perceptions.

### I

Les taxes qui existent actuellement sur les voitures publiques ont succédé, après 1789, au monopole des messageries, comme les patentes aux corporations. La liberté de l'industrie a donné naissance à ces deux impôts.

L'État, sous l'ancien régime, concédait l'entreprise des transports en commun des voyageurs et des marchandises sur toutes les routes de France à des fermiers ou régis-

seurs, seuls investis du droit d'y faire circuler leurs voitures.

Cet état de choses paraît aujourd'hui absolument condamnable. Cependant, en se reportant à la situation industrielle et aux mœurs de l'époque, on hésite à croire qu'il eût été possible de faire autrement. Turgot, lui-même, ne le pensa pas : il s'attacha, au contraire, à réorganiser la régie des messageries royales, et à fortifier dans ses mains la concentration des transports.

Du moment, en effet, que l'initiative privée semblait incapable de créer, avec ses seules ressources, les communications indispensables que réclame tout pays civilisé, il fallait bien que l'État se chargeât de ce service. Organiser sur tout le territoire la circulation des voyageurs, des marchandises et des espèces d'or et d'argent devenait une nécessité d'ordre public.

Or, l'industrie privée, au dix-huitième siècle, n'était ni assez puissante, ni surtout assez hardie pour tenter l'entreprise. Elle n'y apercevait, d'ailleurs, aucune chance de succès, et les exemples qu'elle avait eus jusque-là sous les yeux n'étaient pas de nature à l'encourager. Les Français voyageaient alors le moins possible. Malgré l'accélération donnée à la marche des diligences, il n'existait, en 1782, qu'un seul départ par semaine de Paris sur la plupart des lignes. Par exception la voiture de Lyon partait cinq fois la semaine ; celle de Lille, Orléans, Valenciennes, trois fois ; celle de Bordeaux, Chartres, Rennes, Caen, et Metz, deux fois (1).

Aussi vit-on les fermiers des messageries, malgré leur monopole, se ruiner successivement ou solliciter l'aide du gouvernement.

1. Alfred de Foville, *la Tranformation des moyens de transports*, 1880. (Extrait du Livre des Postes de 1782.)

Le bail de 1778 fut résilié en 1780 sur la demande des titulaires, qui déclarèrent ne pouvoir continuer. En 1782, on accorda à leurs successeurs une remise de 400.000 livres; en 1784, une autre remise de 600.000 livres. L'hôtel de Boulainvilliers leur fut, de plus, abandonné gratuitement. En 1785, on réduisit encore leur bail de 200.000 livres.

L'année précédente, un arrêt du conseil royal des finances (mai 1784) adjugea un million aux fermiers, tant pour dédommagement des résiliations successives de leurs baux, que pour toutes autres demandes. « Cette affaire a coûté, « en dix ans, plus de sept millions à l'État » dit l'*Encyclopédie méthodique*.

« Si la ferme des messageries », écrivait d'un autre côté Calonne, alors contrôleur général, « avait pu échapper « pendant six années à la sollicitude des ministres, « Votre Majesté eût réellement épargné cinq millions. « C'est ainsi, et j'en pourrais citer bien d'autres exemples, « que des opérations *prétendûment* économiques, et des « suppressions mal combinées, ne laissent après elles que « le fâcheux effet d'innover sans utilité..., et d'altérer la « confiance publique par des variations incompatibles avec « elle... Cette réflexion sera ma condamnation, prononcée « par moi-même, si jamais un zèle malentendu m'entraî« nait à de pareilles erreurs. » (Rapport de Calonne au roi en 1784, cité par lui-même dans son ouvrage: *Réponse de M. de Calonne à l'écrit de M. Necker*, 1788).

Sans poursuivre l'histoire peu édifiante des diverses concessions du privilège des coches et messageries jusqu'en 1789, rappelons que Turgot, d'après les mémoires de son disciple Du Pont de Nemours, « attendait avec im« patience les moyens de rendre libre ce genre de com« merce et d'industrie, comme tous les autres dont il pro« jetait la liberté. » (*Mémoire sur la vie... etc. de Turgot,*

par Du Pont de Nemours.) Il n'avait maintenu qu'à titre provisoire le privilège de l'entreprise entre les mains de l'État, pendant le temps nécessaire seulement pour « pré« parer les voies par lesquelles on pourra, un jour, sup« primer ce même privilège ». (Idem.)

## II

L'assemblée constituante ne réalisa pas, comme on aurait pu le supposer, l'espoir de la liberté des transports entrevue par Turgot. Elle décréta sans doute que « tout particu« lier pourra voyager, conduire ou faire conduire librement « les voyageurs, ballots, paquets, marchandises, etc. » (Décret du 26 août 1790, art. 2.); mais elle infirma aussitôt cette déclaration théorique, en stipulant qu'il sera établi « une ferme « générale des messageries. Les fermiers auront seuls le « droit des départs à jour et à heures fixes... ». (Idem, art. 4.)

La loi de 1790, dit le Répertoire de Dalloz, « mit à la « liberté une restriction si grave qu'elle semble en quelque « sorte l'anéantir. »

Bientôt, en effet, une affiche annonça que le samedi 5 février 1791, il serait procédé, en l'hôtel du contrôle général, rue Neuve-des-Petits-Champs, à 10 heures du matin, à la réception des enchères et adjudications du bail général des Messageries nationales, coches et voitures d'eau.

Cette adjudication donna lieu à de grandes difficultés, parce qu'un des deux concurrents s'étant retiré, le bureau prétendit que « là où il n'y pas de concurrence, il n'y a pas « d'enchère ».

La compagnie Queux, cependant, après de longs débats, obtint la concession qu'elle avait soumissionnée moyennant 300.000 livres. Elle en jouit, — fructueusement, paraît-

il, — jusqu'en mai 1793, époque où la Convention voulut réserver à l'État les soi-disant bénéfices réalisés par les précédents fermiers, et mit l'exploitation en régie.

Les faits ne répondirent pas aux espérances de la Convention. La régie confiée d'abord au Directoire des Postes, puis à trois agences successives, n'aboutit qu'à des déficits annuels. Ces déficits montaient à 450.000 livres pour l'an V. (Discours de Thibault. Anciens, 16 thermidor an V.)

Un grand nombre d'entreprises concurrentes, en effet, prétendaient profiter de la permission accordée à tout particulier de conduire ou faire conduire librement les voyageurs et marchandises. (Loi du 26 août 1790, art. 2.) Ces entreprises s'organisèrent précisément sur les lignes les plus productives et enlevèrent à la régie ses meilleures recettes. En vain, celle-ci voulut-elle réclamer. La Convention déclara, contrairement à l'avis du Comité de salut public (1), que les messageries nationales suffisaient à peine à effectuer leurs services par leurs propres forces, que « quantité d'objets pré« cieux, comme denrées de toute nature, croupissaient et « se perdaient dans les ports et magasins, faute de moyens « pour être évacués à temps (2) », et que les entrepreneurs libres se trouvaient dans les circonstances présentes « les « auxiliaires naturels de l'administration des messageries ». (Rapport de Bodin, 25 vendémiaire an III.) En consé-

1. Le comité de salut public, « considérant qu'il résulte de cette con« duite une détérioration sensible de l'administration des messageries « nationales, et une perte ou diminution *des quatre-cinquièmes de cette « branche de revenus publics* », avait fait défense aux voituriers libres de partir à jour et à heure fixes, en concurrence avec les messageries. (Arrêté du 6 messidor an II. Archives nationales. Papiers du Comité de salut public. A F. II. 58.) Ce fut cet arrêté que la Convention annula.

2. L'état déplorable dans lequel se trouvaient alors les routes suffisait, du reste, à entraver les communications. Voir ce qui est dit à ce sujet au chapitre des corvées, tome I, page 230.

quence, sous le prétexte de favoriser la Régie en dépit de ses vœux, le principe de la liberté fut de nouveau proclamé, plus expressément encore qu'en 1790, toujours concurremment avec l'exploitation d'une compagnie privilégiée. (Décret du 25 vendémiaire an III, 16 octobre 1794.)

Mais si désirable que fût la liberté, elle n'en demeurait pas moins inconciliable avec le maintien d'une exploitation privilégiée. Le Directoire le reconnut bientôt: « L'établis-« sement de la concurrence sans bornes, disait Berthereau, « a failli culbuter l'administration des messageries, et « doit finir par l'anéantir. » (Opinion de Berthereau. Anciens, 18 thermidor an V.) « Il me semble, » ajoutait Crétet dans un autre sens, « que la liberté des messageries est « assez fortifiée par les établissements nombreux formés « par l'industrie particulière. Le moment serait venu où « l'on pourrait confier aux citoyens le soin de se transpor-« ter de la manière la plus sûre, la plus commode et la « plus économique. » (Opinion de Crétet. Anciens, 19 thermidor an V.)

Le conseil des Cinq-Cents, en l'an V, tenta encore une fois d'organiser parallèlement la régie privilégiée et les exploitations libres, en assujettissant ces dernières au contrepoids d'un impôt spécial. Le projet échoua au conseil des Anciens.

## III

En l'an VI, enfin, comme la Régie continuait « à perdre « considérablement sur ses entreprises traversées par les « entreprises particulières » (Rapport de Crétet, 8 vendémiaire an VI), le désir d'obtenir un revenu indispensable au Trésor, aidé par la clairvoyance qui commençait à re-

naître dans les esprits, fit adopter la solution la plus simple et la mieux justifiée : suppression définitive et complète de la régie des messageries nationales, liberté sincèrement mise en pratique, impôt sur toutes les entreprises de transport de voyageurs indistinctement. (Loi du 9 vendémiaire an VI, 30 septembre 1797.) Le Directoire exécutif demeurait d'ailleurs chargé, le cas échéant, de pourvoir aux interruptions que pourraient subir exceptionnellement, au début, les communications (Idem, art. 67) : « Les messa- « geries sont abandonnées à l'industrie des citoyens, disait « le rapporteur, mais avec les précautions convenables « pour assurer le service des routes, jusqu'à ce que cette « industrie, éclairée par le temps et familiarisée par l'habi- « tude, puisse exploiter toutes les communications sans « crainte de les voir interrompues. » (Rapport de Crétet. Anciens, 8 vendémiaire an VI.)

« La résolution, ajoutait-il, établit le droit du dixième « sur le prix des places dans les voitures régulières : elle « établit aussi une patente sur les voitures d'occasion et « partant à volonté. » (Idem.)

Ces quelques mots résument les parties essentielles de la législation qui doit dorénavant survivre. Droit du dixième du prix des places sur les voitures en service régulier, sous déduction d'une quotité déterminée pour les places vides ; droit fixe calculé sur le nombre de roues et de places pour les voitures d'occasion ; déclaration des entrepreneurs, estampille des voitures, etc., telle est l'organisation dès lors consacrée par la loi du 9 vendémiaire an VI. (Art. 65 à 73.)

Le tarif des droits sur les voitures publiques fut voté sans discussion par les deux conseils. Englobé dans la loi du 9 vendémiaire an VI, qui réglait l'ensemble des prévisions du budget et prononçait la faillite du tiers con-

solidé, il ne parut posséder, relativement à ces objets, qu'une importance secondaire. (Loi du 9 vendémiaire an VI, 30 septembre 1797.)

Quinze jours auparavant, avait paru une autre loi ordonnant la perception d'une taxe pour l'entretien des grandes routes (Loi du 24 fructidor an V, 10 septembre 1797), dont il a été question dans un précédent chapitre (1).

Depuis cette époque, des additions ont été sans doute apportées aux règlements sur les voitures publiques : la remise pour places vides a été élevée du quart au tiers (Loi du 17 juillet 1819), puis supprimée et remplacée par une perception du dixième, exactement calculée sur les produits effectifs de l'entreprise. (Loi du 11 juillet 1879.) L'impôt du dixième du prix a été étendu aux transports de marchandises. (Loi du 25 février 1804.) Les précédents règlements ont été perfectionnés et codifiés. (Loi du 25 mars 1817). Enfin les tarifs ont été rehaussés à différentes reprises (Lois du 25 juin 1833, du 14 juillet 1855, du 16 septembre 1871), mais sans changer les bases primitives des dispositions fiscales de l'an VI.

L'invention des chemins de fer elle-même n'a exercé que peu d'influence sur l'assiette de l'impôt. C'est toujours le dixième du prix des places des voyageurs et des transports des marchandises en grande vitesse (2) qui constitue la règle générale.

L'impôt sur les voitures n'avait, à l'origine, d'autre am-

1. Voir le chapitre relatif aux corvées, tome 1, page 231.

2. Ce dixième a été augmenté de diverses surtaxes : mais son caractère d'impôt proportionnel sur les prix de transports, encaissés par les entreprises, n'a pas varié. La loi du 11 juillet 1879 a réparé l'inégalité subsistant jusque-là dans le mode de perception du droit du dixième entre les services par terre et par eau et les services de chemins de fer.

bition que de remplacer dans les caisses du Trésor le produit présumé du privilège des messageries. « Le but « de la loi est visiblement de remplacer le revenu que la « Régie des messageries pouvait procurer, et même d'ob- « tenir un prix plus avantageux. » (Circulaire de l'enregistrement n° 1191, 30 nivôse an VI.)

Le produit en était prévu pour un million par le rapporteur. Le compte rendu du ministre des finances pour l'an VI nous apprend qu'il atteignit cette première année 685.543 francs. En l'an VII, il monta jusqu'à 792.902 fr. Puis en l'an VIII et IX, il retomba à 463.000 fr. Quelle fut la cause de cette diminution de recettes ? Faut-il en accuser l'insuffisance de la surveillance de la régie de l'enregistrement ? La régie de l'enregistrement semblait, en effet, assez impropre à constater les contraventions sur les grandes routes. Elle considéra l'impôt des voitures publiques comme une patente payable à ses bureaux,et ne créa aucune organisation spéciale extérieure pour assurer son exacte application. « Le droit établi sur les voitures pu- « bliques, disent les circulaires de l'enregistrement, sera « perçu comme l'est celui des patentes, avec lequel il a « une entière analogie. Nous ne croyons pas devoir propo- « ser d'établir des employés particuliers pour vérifier si « les voitures dont il sera fait usage seront estampillées et « relever les contraventions à la loi. » (Circulaire de l'enregistrement n° 1108, 18 vendémiaire an VI.)

La régie des contributions indirectes, substituée à l'enregistrement (Loi du 5 ventôse an XII), se trouva beaucoup mieux en mesure d'administrer cette branche d'impôt. Dans ses mains, la perception commença à devenir fructueuse. En 1816, le produit des droits sur les voitures publiques s'éleva à 2.379. 479 fr. ; en 1825, à 5.105.122 ; en 1840, à 8.500.000 ; et en 1850, à 9 millions.

A partir de cette époque, la création des chemins de fer donne aux recouvrements une impulsion extraordinaire : ils atteignent 26 millions en 1860, 38 millions en 1869, 84 millions en 1875, 77 millions en 1876, 79 millions en 1883. Sur ces dernières sommes, 4.600.000 fr. seulement proviennent des voitures publiques de terre et d'eau. Ces services ne se sont pas développés en France. Sans doute les chemins de fer ont absorbé les plus importants d'entre eux : mais on aurait pu supposer qu'un grand nombre d'autres auraient été organisés à titre d'affluents des lignes ferrées. La loi de 1879 a voulu favoriser ce résultat, en abaissant les tarifs dans un rayon de 40 kilomètres autour des gares ; ces excellentes dispositions ne paraissent pas jusqu'ici avoir obtenu le succès désiré.

## § 3. — DROITS SUR LE PAPIER

Régime antérieur à 1789. — Suppression de l'impôt en 1791. — Projet de rétablissement en 1816. — Loi de 1871.

L'impôt sur les papiers et cartons, avant 1789, consistait uniquement en un droit d'entrée établi dans 420 villes environ.

Colbert avait autrement créé l'impôt en 1680 ; il l'avait assis sur la production même dans toutes les fabriques, au moyen d'exercices pratiqués par les employés de la ferme. Ce mode de perception était analogue à la forme actuelle,

Mais, lorsque après une interruption de 22 ans, de 1749 à 1771, l'impôt fut rétabli en 1771, on substitua à l'exercice général des fabriques le procédé beaucoup moins parfait

des droits d'entrée dans les villes principales, lequel subsista jusqu'à la Révolution.

Le tarif suivait alors les papiers et cartons, non plus au poids, comme en 1680, mais à la rame d'après leur dimension. Vingt catégories différentes définissaient chaque espèce, indiquaient la longueur et la hauteur des feuilles, et comportaient chacune un taux spécial d'impôt, variant de 15 livres à 4 sous la rame.

Ces données, comme on le voit, s'écartent complètement du plan de l'impôt remis en vigueur aujourd'hui par la loi de 1871. C'est à peine, d'ailleurs, si, à cette dernière date, quelques érudits mentionnèrent la taxe existant avant 1789. Personne, dans tous les cas, ne songea à ressusciter la réglementation de l'ancien régime.

Elle ne méritait point, en effet, de survivre, et les cahiers des bailliages pour les États généraux l'avaient condamnée à juste titre : « Les droits qui se perçoivent sur les papiers de fabrique nationale ont réduit la quantité de ces « papiers à un tel degré d'anéantissement qu'il est constaté que le produit des droits ne s'élève annuellement « qu'à la modique somme de 1.600.000 livres. » (Cahier de la sénéchaussée de Morlaix, 9 août 1789.)

L'impôt sur le papier fut définitivement supprimé par la loi du 2 mars 1791, en même temps que les autres droits indirects.

En l'an VI, le Directoire, conduit par le déficit des anciennes recettes à rechercher de tous côtés des taxes nouvelles et productives, songea à rétablir l'impôt sur le papier. Mais le projet, vaguement formulé, ne reçut aucune suite.

On sait seulement que le droit devait porter sur la fabrication même : « Il faut examiner, disait le rapporteur,

« s'il sera perçu par quintal ou à la valeur ; le premier « procédé semble préférable parce qu'il est plus simple. » (Rapport de Villers. Cinq-Cents, 7 prairial an VI). L'ancien système de perception à l'entrée des villes avec un tarif à la rame, d'après les dimensions des feuilles, était donc dès ce moment abandonné.

En 1816, le gouvernement, sous le coup des nécessités d'une colossale liquidation financière, voulut encore recourir à la ressource de l'impôt sur le papier. L'exposé des motifs du directeur général des contributions indirectes, M. de Barante, explique sa préférence pour cette nature de taxe en raison de son existence antérieure : « La première « idée qui a dû se présenter, dit-il, c'est de rétablir des taxes « qui avaient existé précédemment. Ces droits doivent né- « cessairement être préférés à des droits nouveaux : on con- « naît leur mode de perception, on peut le reproduire ou « le corriger. » (Exposé des motifs, 23 décembre 1815.)

L'ancien droit sur le papier ne renaissait, du reste, que de nom, en 1816 : le système alors proposé, au lieu de continuer la perception à l'entrée des villes, inaugurait l'impôt à la fabrication.

Il est intéressant de remarquer combien les articles du projet de M. de Barante ressemblent à ceux de la loi actuelle. Les papiers y sont divisés en deux classes suivant leur qualité, l'une taxée à 20 francs les 100 kilos, l'autre à 10 francs. Les papiers exportés jouissent de la restitution intégrale des droits. Chaque fabricant tient un régistre coté et paraphé, destiné à recevoir, jour par jour, l'inscription de ses opérations ; il doit supporter les vérifications et exercices des employés, leur fournir les instruments, balances et ouvriers nécessaires à la pesée des papiers. Les employés constatent le résultat des recensements sur leurs portatifs, et appliquent, — ceci constitue la seule différence importante entre le système de 1816 et

celui de 1871 (1), — une vignette ou plomb sur chaque rame prise en charge. (Projet du 23 décembre 1815. Budget de 1816.)

La commission de la Chambre des députés refusa d'adopter ce projet d'impôt; elle le repoussa, en même temps que cinq autres sur les fers, les cuirs, les tissus, les huiles et les transports. (Rapport de Feuillant au nom de la commission du budget, 9 mars 1816).

Ce fut en 1871 seulement que les nécessités fiscales amenèrent le rétablissement effectif de l'impôt sur le papier. (Loi du 4 septembre 1871.)

Le droit créé en 1871 est assis sur la fabrication et assuré par les exercices périodiques des employés dans les usines, et par les formalités à la circulation dans un rayon de deux myriamètres. La perception repose, en outre, sur la tenue par le fabricant lui-même d'un registre de déclarations journalières constamment vérifiables (2).

Grâce à cette organisation intelligente et peu coûteuse — qui, nous l'avons dit, ne présente aucune analogie avec celle de l'ancien régime, mais se rapproche textuellement de celle du projet de 1816, — l'impôt sur le papier a fonctionné et prospéré depuis 1871.

Son produit, prévu pour trois millions en 1816, s'élève

1. Voici les termes du projet de 1816, à cet égard pareils à ceux de la loi de 1871:

« Les fabricants tiendront un registre coté et paraphé par le juge de « paix, sur lequel ils inscriront chaque jour par quantités, espèces et « qualités les papiers qu'ils auront fabriqués et vendus » (Art. 14 du projet de 1816.)

2. Le projet de 1816 contenait aussi cette prescription, que les règle- « ments de 1871 n'ont pas reproduite :

« Chaque fabricant sera tenu de faire entrer dans le filigrane de ses « papiers son nom ou un autre signe distinctif dont le type sera déposé « au greffe. » (Art. 219 du projet.)

actuellement à 14 millions et demi (déduction faite des décharges pour l'exportation).

## § 4. — DROITS SUR LES CARTES A JOUER

Similitude des anciens règlements avec les règlements actuels. — Règlements de 1751 et de l'an VI. — Leur comparaison. — Suppression de l'impôt en 1790. — Liberté sous la Convention. — Rétablissement de la taxe et progression de ses produits.

Il suffit de comparer l'arrêt du conseil d'État du roi (9 novembre 1751) et les règlements actuels concernant les cartes à jouer, établis depuis la restauration de l'impôt en l'an VI, pour reconnaître immédiatement leur analogie presque textuelle.

Tous les auteurs, du reste, ont constaté la similitude de l'ancien et du nouveau code des cartes à jouer ; nous n'aurons pas besoin, dès lors, d'y insister longuement : « C'est « sur le règlement de 1751, dit Olibo, qu'ont *été calqués* « les arrêtés des 3 pluviôse et 19 floréal an VI, et les arti- « cles 10, 11 et 12 du décret du 1er germinal an XIII, « qui ont régi le droit sur les cartes à jouer, rétabli par « la loi du 9 vendémiaire an VI. » (*Codes des contributions indirectes*, par M. Olibo.)

Le *Manuel alphabétique des contributions indirectes*, par Agar, indique de même que : « le règlement de 1751 a « servi de type à la législation qui nous régit ».

Ce règlement de 1751 organisait l'impôt sur les cartes à jouer de la manière suivante :

Obligation pour les cartiers de n'employer d'autre papier, pour la fabrication des cartes à figures et à points, que le papier fourni par la Régie. (Art. 1.)

Droit payé comptant lors de la fourniture des papiers. (Art. 3.)

Obligation de faire les moulages aux bureaux de la Régie. (Art. 5.)

Injonction d'y remettre les moules à portrait étranger. (Idem.)

Défense de recouper les cartes. (Art 6.)

Défense de vendre ni colporter des cartes recoupées ou réassorties. (Art. 7.)

Défense aux cartiers de fabriquer ailleurs que dans leurs maisons et domiciles déclarés. (Art. 11.)

Défense de vendre des cartes sans la permission de la Régie. (Art. 12.)

Formalités qui doivent présider à l'enveloppement de chaque jeu par le fabricant. (Art. 13 et 14.)

Bandes de contrôle apposées et collées par les employés. (Idem.)

Visite et exercices des commis dans les cafés, cabarets, etc. (Art. 17.)

Pénalité en cas de contravention. (Art. 22, 23, 24, etc.)

On reconnaît dans ce résumé les dispositions essentielles de l'impôt aujourd'hui en vigueur.

La Régie, d'après le règlement de 1751, délivrait aux fabricants un papier spécial, préparé et gravé par ses soins : elle leur vendait ce papier au prix marchand. L'administration continue de même à approvisionner les cartiers de papier de points et de papier de moulage aux portraits français. Cette délivrance des matières premières faite par la Régie au prix coûtant tend uniquement à prévenir la fraude. La perception de l'impôt lui-même consistait, en 1751, comme aujourd'hui, dans l'application d'une taxe sur chaque jeu terminé, au moment où les employés le revêtent de la bande de contrôle. Sous l'ancien régime, le tarif était de un denier par carte, plus 10 0/0, soit pour un jeu

de 52 cartes 0.23 cent. Aujourd'hui le tarif atteint 0.62 centimes 1/2 par jeu.

L'économie de l'ancienne réglementation a été troublée, depuis quelques années, par l'emploi de cartes aux portraits dits *étrangers*, en faveur desquelles existent de nombreuses tolérances. Afin de ramener les fabricants à l'usage des cartes aux portraits français, soumises aux dispositions plus rigoureuses des règlements précités, et mieux préservées, grâce à cette réglementation, des atteintes de la fraude, la loi de 1873 a édicté deux tarifs, l'un de 0.62 cent. 1/2 pour les jeux aux portraits français, l'autre plus élevé, de 0. 87 cent. 1/2 pour les jeux aux portraits étrangers. Ce rehaussement de la taxe applicable aux cartes à portraits étrangers réussit, dans une certaine mesure, à maintenir les fabricants sous le joug efficace des règlements de 1751, reproduits sans réserve dans les lois modernes, à l'égard des cartes aux portraits français.

L'impôt sur les cartes fut supprimé en 1790. La liberté de la fabrication permit à la Révolution de remanier à son gré la composition des anciens jeux. Aux rois elle substitua les génies de cœur ou de la guerre, de carreau ou du commerce, de trèfle ou de la paix, de pique ou des arts. Les reines se nommèrent libertés de cœur, de carreau, de trèfle, de pique ; les valets, égalités ; les as, lois. Les rois devinrent, dans l'imagination d'autres fabricants, Brutus, Solon, Rousseau, Caton ; les valets, Horatius Coclès, Annibal, Décius, Scévola, etc.

Ce dévergondage cependant n'enrichissait pas le Trésor. Sous le Directoire, en l'an VI, la loi du 9 vendémiaire, qui restaura l'impôt du timbre, comprit parmi ses produits les droits sur les cartes à jouer. L'arrêté du 3 pluviôse

an VI (22 janvier 1798) régla définitivement leur mode de perception tel que nous venons de l'analyser.

En 1816, le gouvernement songea à transformer l'impôt sur les cartes à jouer en monopole de l'État, afin d'augmenter les ressources du Trésor. La commission chargée de l'examen du projet reconnut que l'attribution à la Régie du privilège exclusif de la fabrication et de la vente permettrait, sans doute, de mieux combattre la fraude, et accroîtrait les perceptions : « Si, dit-elle, une ex-« ception pouvait être admise à la rigueur des principes, « celle-ci mériterait la préférence. Mais la Chambre des » députés de 1815 craint d'introduire un nouveau genre « de monopole. » (Rapport de Feuillant, 9 mars 1816.)

L'on doit féliciter la Chambre de 1815 de sa fermeté à repousser l'idée d'un monopole, en s'appuyant uniquement sur les principes, malgré la tentation très pressante alors d'un accroissement de recettes.

La progression normale du rendement de l'impôt a, du reste, réalisé à elle seule l'augmentation que recherchait le gouvernement de la Restauration.

Les cartes, qui ne produisaient que 402.241 francs en 1816, rapportent aujourd'hui 3.730.000 francs (1).

1. Sous l'ancien régime, d'après l'*Encyclopédie méthodique*, les cartes à jouer produisaient 1.300.000 livres. Ce chiffre semble excessif, car, eu égard à la différence des tarifs, il représente un nombre plus élevé qu'aujourd'hui de jeux imposés.

# CHAPITRE XX

## Pensions civiles

### § 1. — Abus des pensions sous l'ancien régime

Excès des munificences royales sous l'ancien régime.— Faillites successives envers les titulaires. — M^me^ du Deffand. — Concessions, échanges de domaines, croupes, etc. — II. Necker s'oppose à ces abus. — Réformes qu'il entreprend. — Règlements de 1776, 1778, et 1779. — Dispositions de ces édits qui ont survécu. — III. Montant des pensions à la charge du Trésor en 1789. — Evaluations inexactes des contrôleurs généraux, d'une part, et des comités de l'assemblée constituante, d'autre part. — Chiffre le plus vraisemblable.

I

L'abus des pensions toujours grandissant ne cessa d'aggraver, pendant le cours de l'ancien régime, le déficit des budgets. Les prédécesseurs de Necker appliquèrent à ce mal le seul remède alors connu : la faillite. A des intervalles périodiques, un préambule d'édit, rappelant pompeusement l'excès des bontés du roi et la nécessité des économies, concluait à une réduction des arrérages. Cette opération coïncidait, en général, avec la réduction des rentes sur l'Hôtel de ville, ou la suspension du remboursement des rescriptions et des billets des fermes : elle faisait partie de la répudiation, périodique aussi, de la dette publique.

Ainsi, en 1717, après le visa de 1715, les pensions subi-

rent le sort de toutes les créances sur le Trésor. Comme Louis XIV venait de mourir, on imagina de justifier spécialement la mesure par cette maxime très opportune : « Les pensions accordées par le roi s'éteignent à son décès « de plein droit. » (Déclaration du 30 janvier 1717.) Seulement, par générosité, au lieu de tout supprimer, le gouvernement se borna à décréter une retenue progressive s'élevant de 1/6 jusqu'aux 2/5 sur toutes les pensions supérieures à 600 livres.

Huit mois plus tard, au mois d'août 1717, un nouvel édit, motivé cette fois sur la nécessité « de remplir le vuide qui « se trouve dans nos revenus », poussa plus loin la réforme, en y ajoutant une retenue générale supplémentaire d'un cinquième : les arrérages, par le fait de ces édits et des extinctions, se trouvèrent diminués de moitié. La dépense tomba de 7 millions à 3.400.000 livres environ.

En 1759, sous le ministère de M. de Silhouette, le Roi, ne pouvant continuer « à concilier les mouvements de sa « tendresse pour ses sujets avec l'obligation de maintenir « les droits de sa couronne », se résout encore à une revision des pensions. Une confirmation nouvelle est exigée de tous les titulaires, et le renouvellement des titres entraîne nécessairement une diminution arbitraire des concessions.

L'année 1770, pendant laquelle débute l'administration de l'abbé Terray, trouve sa place marquée dans ce martyrologe des pensionnaires.

L'abbé Terray exerçait méthodiquement, comme nous l'avons vu, son système de faillites à l'égard de toutes les créances sur le Trésor : il y comprit les pensions par l'édit du 29 janvier 1770 (1) ; à la retenue du dixième déjà édictée vint s'en ajouter une nouvelle, variant progressivement

1. Voir tome I, pages 22 et 23.

d'un dixième 1/2 à trois-dixièmes sur tous les brevets supérieurs à 600 livres. Le titulaire de 2.500 livres, par exemple, n'en touchait plus que 1.750. De plus, le payement de trois années d'arrérages se trouvait en souffrance, et ces trois années impayées auraient dû, à la rigueur, produire des intérêts de retard. Tout au contraire, au mépris des règles de droit les plus élémentaires, la totalité des nouvelles retenues leur fut rétroactivement appliquée.

En résumé, jusqu'à l'arrivée de Necker (Turgot n'aborda pas la question des pensions), les ministres des finances ne surent employer pour combattre l'abus des grâces pécuniaires d'autre procédé que celui de les comprendre périodiquement dans la répudiation générale des autres parties de la dette publique.

Ces déloyales combinaisons manquaient absolument leur but : il est instructif de le remarquer. Elles aggravaient le mal auquel elles prétendaient remédier. En 1715, le service des pensions ne dépassait pas 6 à 7 millions de livres par an ; en 1717, l'édit du mois d'août eut même la prétention d'abaisser leur chiffre à 3.400.000 livres. Cependant, à l'arrivée de Necker, en 1776, après 4 ou 5 réductions, les arrérages des pensions avaient grossi au point de grever le budget d'un prélèvement annuel de 28 millions. Certains industriels s'enrichissent ainsi à force de faillites. La crainte, la quasi-certitude des diminutions exagérait d'une manière insensée les prétentions des solliciteurs. Pour se prémunir contre les chances de suppressions partielles et se réserver même éventuellement la marge d'un bénéfice, les demandes dépassaient toute limite raisonnable.

Ainsi, Mme du Deffand perd, en 1770, par suite des édits de l'abbé Terray, un tiers environ de sa pension de 6.000 livres. Oubliant l'origine de cette pension, que le Ré-

gent lui avait galamment accordée en 1722, Mme du Deffand s'indigne de la réduction, et, pour en reconquérir l'intégralité, met en mouvement ses plus puissants amis. Le contrôleur général leur répond qu'il est obligé de maintenir l'exécution de ses édits ; « qu'il s'est imposé la loi de « ne faire aucune exception »; mais qu'il peut lui indiquer le moyen de réparer sa perte; qu'elle tâche d'obtenir une nouvelle grâce, et, si M. de Choiseul ou quelque autre le demande, *loin de s'y opposer*, il concourra de tout son pouvoir à la faire obtenir. (Lettre de Mme du Deffand à Horace Walpole, 2 février 1770.) Mme du Deffand rédigea donc, sur l'avis même du contrôleur général, une longue pétition qui figure dans sa correspondance, et par laquelle elle sollicite une pension supplémentaire destinée à compenser et au delà la perte que lui inflige la retenue des trois dixièmes.

Les manques de foi périodiques à l'égard des pensionnaires n'aboutissaient qu'à surexciter leurs appétits, et le redoublement de leurs intrigues ramenait promptement les chiffres au-dessus même de l'ancien niveau.

Non seulement le roi distribuait les pensions suivant les caprices d'une munificence toujours croissante, mais, à côté des pensions, les convoitises des courtisans s'exerçaient au détriment de l'État sur une multitude d'autres largesses : les croupes d'abord. Le mot *croupe*, qui aujourd'hui paraît étrange, représentait alors une faveur fort enviable recherchée par les personnages les plus distingués : c'était une part secrète dans les affaires de finances, spécialement dans la ferme générale, réservée à des particuliers absolument étrangers aux matières contenues dans les traités. Ainsi, le bail des fermes stipulait comme charges et conditions imposées au fermier, soit l'allocation d'une part proportionnelle de bénéfices, soit

le service d'une rente déterminée à tels grands seigneurs ou à telles dames, à ceux enfin « dont la voie des pensions « poussée à l'extrême ne pouvait satisfaire les prétentions « ni servir assez bien la cupidité honteuse. » (Compte rendu au roi par le directeur général des finances, 1781.)

Necker, par l'arrêt du 22 décembre 1776, puis plus explicitement encore par celui du 9 janvier 1780, supprima absolument, pour l'avenir, toutes les attributions de croupes et parts d'intérêts dans les fermes et les régies. Néanmoins, celles qui avaient été précédemment concédées furent provisoirement maintenues jusqu'à l'expiration du bail. En cela, Necker suivait sa politique habituelle, émanant d'un esprit éminemment imbu des principes réguliers de finances : il respectait inviolablement le passé quel qu'il fût. Dans l'espèce, son mérite était d'autant plus grand que jamais aucun bail n'avait consenti autant de croupes que celui des fermes en cours, signé en janvier 1774 par l'abbé Terray avec Laurent David. En 1780, le bail de Laurent David prit fin, et le nouveau contrat conclu, le 1er octobre de la même année, avec Nicolas Salzard, fut entièrement purgé de ces indignes prélèvements : « Il y a lieu de désirer qu'il serve de modèle à tous les « baux qui succéderont », dit l'*Encyclopédie méthodique*.

Les croupes étaient assises non seulement sur le bail des fermes générales, mais encore sur les marchés de toute espèce passés par le Trésor, sur ceux mêmes qui concernaient la fourniture des hôpitaux. En outre, les échanges onéreux de domaines, le rachat par le Trésor de vieilles créances acquises à vil prix, la concession de forêts qu'on prétendait abandonnées, etc., formaient une autre série d'opérations véreuses exploitées par les courtisans.

Necker signale, dans son compte rendu de 1781, l'in-

dignité de ces trafics et déclare qu'il n'y prêtera jamais les mains. Ses résistances lui avaient déjà créé beaucoup d'inimitiés : le retentissement de son rapport officiel souleva contre lui des tempêtes. On voit quelles complications entravaient la tâche du ministre des finances et quelles épaisses broussailles embarrassaient sa marche. Supprimer les croupes, mettre obstacle aux prélèvements indirects de toute nature exercés sur le Trésor public par la foule avide des grands seigneurs, défendre pied à pied sa caisse contre les entreprises des plus notables personnages aurait suffi pour remplir son temps et user son ardeur. Cependant, Necker, bien qu'occupé par la destruction si pressante de tant d'abus, eut encore assez de force d'esprit pour inscrire du premier coup, dans ses nouveaux règlemens sur les pensions, les dispositions de bon ordre et de solide organisation que l'avenir a consacrées et qui subsistent aujourd'hui pour la plupart.

## II

Guidé par ses tendances naturelles, Necker rompit tout d'abord avec le système de faillites, suivi depuis plus d'un siècle par ses prédécesseurs. Loin de chercher à répudier partiellement les engagements contractés avant lui, bien qu'il les réprouvât, son premier soin fut, au contraire, d'accélérer, au moyen d'un fonds de 500.000 livres, la délivrance des anciens brevets. (Art. 3 de l'édit du 22 décembre 1776.) Mais tout en respectant le passé, principe fondamental d'une gestion sérieuse, il s'attacha à empêcher dans l'avenir le retour des anciens abus. Tel est l'objet des importants édits et déclarations rendus sous son administration, le 22 décembre 1776, le 8 novembre

1778, le 7 janvier 1779 et le 8 août 1779. Nous allons en donner l'analyse sommaire.

L'article premier de l'ordonnance du 22 décembre 1776 stipula que les concessions de pensions cesseraient d'avoir lieu à des époques indéterminées, suivant les premiers élans de la volonté royale, et qu'elles seraient désormais réunies annuellement en un seul travail présenté au souverain dans le cours de décembre, en même temps que le tableau des extinctions.

Ces deux sages réformes furent reproduites dans la loi du 22 août 1790, qui, nous le verrons plus loin, laissa subsister les bases générales du système suivi par l'ancien régime. « A chaque session du corps législatif, le « roi lui fera remettre la liste des pensions à accorder aux « différentes personnes qui, d'après les règles ci-dessus, « seront dans le cas d'y prétendre. A cette liste sera « jointe celle des pensionnaires décédés et des pension- « naires existants. » (Loi du 22 août 1790, art. 23.) C'est la mesure même que Necker décrétait le 22 décembre 1776.

Une autre ordonnance, rendue sous le ministère de Necker (Déclaration du 7 janvier 1779, art. 18), avait interdit de concéder abusivement des pensions de retraite, sous le titre de traitements conservés. La même loi du 22 août 1790 (Titre I, art. 10) reproduit expressément cette défense : « Aucune pension ne pourra être accordée sous le nom « de traitement conservé ou de retraite. » Cette règle subsiste encore aujourd'hui.

Necker posa, en outre, dans la déclaration royale du 7 janvier 1779, un principe qui a toujours, depuis lors, dominé la législation des pensions. Il fit décréter que les pensions seraient incessibles et insaisissables. (Art. 13.) La loi du 22 août 1790 n'a pas eu besoin de répéter cette clause essentielle. C'est en vertu de la seule déclaration du 7 jan-

vier 1779 que, pendant toute la première moitié de ce siècle, les pensions sont demeurées incessibles et insaisissables. L'arrêté du 26 juillet 1802 et l'ordonnance du 12 septembre 1817, dans leur préambule, visent expressément la déclaration du 7 janvier 1779, qu'ils considèrent comme formant toujours la loi fondamentale sur la matière ; et, dans la collection des lois antérieures à 1789 qui ont survécu (Walker, 5 volumes, 1835), cette même déclaration prend encore place parmi les monuments de l'ancien régime demeurés debout. Aujourd'hui le texte de la loi du 9 juin 1853 (Art. 26) remplace celui que Necker avait rédigé.

La prescription triennale des arrérages de pensions non réclamés a, de même, son origine dans la déclaration du 7 janvier 1779. « Les pensions qui ne seront pas réclamées « pendant trois années consécutives seront censées éteintes, « sauf néanmoins à les rétablir, lorsque les pensionnaires « se présenteront, justifieront de leur existence, et rap- « porteront certificat du secrétaire d'État, etc. » (Art. 11 de la déclaration du 7 janvier 1779.) Le décret du 15 floréal an XI (Art. 9) reproduit cette disposition dans des termes à peu près identiques, et aujourd'hui la prescription triennale des arrérages de pensions figure parmi les règles fondamentales de notre comptabilité publique. (Décret du 31 mai 1862, art. 142.)

Les lettres patentes du 8 novembre 1778 avaient prescrit de centraliser au ministère des finances tout le travail des pensions, épars jusque-là dans chacun des départements ministériels. (Art. 4.) Le décret du 27 février 1811, art. 9, plus tard le titre IV de la loi du 15 mars 1817, et enfin la loi du 9 juin 1853 consacrent de nouveau cette centralisation, qui constitue une mesure tellement naturelle et nécessaire aujourd'hui, qu'on ne comprend pas qu'elle ait pu ne pas exister.

Les lettres patentes de 1778 chargeaient la Chambre des comptes de déterminer tous les ans, d'après le chiffre des extinctions, le maximum des nouvelles pensions que chaque ministère aurait la faculté de proposer. (Art. 9.) Necker remettait ainsi à une autorité centrale le soin de déterminer la part des différentes administrations dans le total annuel des concessions à effectuer. Aujourd'hui le conseil d'État établit, dans des conditions analogues, la répartition annuelle des crédits *d'inscription* de pensions, et fixe la somme dont chaque service pourra faire emploi. (Règlement du 9 novembre 1853, art. 38.)

D'autres points visés dans les édits de Necker servent encore de précédents aux règlements modernes : l'usage des certificats de vie (Déclaration du 8 août 1779, art. 2), les formalités imposées aux parties prenantes (Lettres patentes du 8 novembre 1778), la centralisation de tous les payements à une caisse unique dépendant du ministère des finances (Idem, art. 1 et 3), etc.

Enfin, un arrêt du 8 mai 1785 rappelle le texte des précédents édits de 1776, 1778 et 1779, cités plus haut, et réitère l'ordre de s'y conformer : il y ajoute une excellente disposition, consistant à renfermer les nouvelles concessions dans la limite des deux tiers des extinctions. Quelque temps après, cette proportion des 2/3 est élevée à la moitié jusqu'à ce que le montant total des grâces pécuniaires soit réduit à 15 millions. (Arrêt du conseil d'État, 13 octobre 1787.) L'assemblée constituante, deux ans et demi plus tard, dans la loi du 22 août 1790, adopta comme maximum pour les concessions de pensions et de gratifications la limite de 12 millions au lieu de 15. Quant à la proportion de moitié des extinctions, elle reparaît dans le décret du 15 germinal an XI et dans le titre IV de la loi du 25 mars 1817.

Les règlements de 1785 et 1787 n'appartiennent plus à la

gestion de Necker, mais à celle de ses successeurs, Calonne et Loménie de Brienne. Ceux-ci, bien qu'animés personnellement d'un esprit tout différent de celui de Necker, n'en continuèrent pas moins, sous l'impulsion de l'opinion publique, à mettre en honneur et même à étendre les prescriptions qu'il avait établies.

Lorsque la Révolution éclata, la réglementation des pensions se trouvait donc déjà très étudiée et relativement très perfectionnée. Sans doute, les anciens abus n'étaient pas violemment extirpés : mais des mesures efficaces, appliquées avec suite, tendaient à en prévenir le retour et à ramener insensiblement l'ordre et la justice dans cette branche des services publics. Dès l'année 1788, on voyait figurer dans les comptes une économie de 450.000 livres représentant la moitié des 900.000 livres d'extinctions annuelles. Cette économie, répétée annuellement, devait abaisser peu à peu le niveau des pensions de 27 millions au maximum légal de 15 millions. (Compte rendu au roi, publié par son ordre, mars 1788.)

## III

Avant de franchir la limite de 1789, nous rechercherons quel pouvait être, à cette date, le chiffre exact des concessions à la charge du Trésor.

En consultant les documents officiels publiés par l'ancien régime, leur montant s'élèverait à 28 millions en 1781, d'après le compte rendu de Necker (janvier 1781) ; à 27 millions en 1787, d'après un mémoire de Calonne (janvier 1788); à 27 millions encore en 1788, d'après le compte de Loménie de Brienne (mars 1788). A l'ouverture des États généraux, Necker les inscrivait pour 29 millions dans son grand

exposé du 5 mai 1789. Ces 29 millions devaient être diminués d'une recette de 4 millions, provenant des retenues imposées, à partir de 1787, sur les arrérages : la dépense nette ne ressortait donc plus qu'à 25 millions.

D'un autre côté, un premier rapport du comité des pensions de l'assemblée constituante évalue à 31.533.666 livres le total des pensions de la monarchie. (Rapport de d'Harambure, 31 décembre 1789.) Puis le grand rapport du représentant Camus (2 juillet 1790) porte à 55 ou 58 millions la somme annuelle des grâces et pensions réellement payées par le Trésor sous l'ancien régime. Dans ses discours postérieurs, le même Camus va plus loin et estime à 80 millions le total annuel des libéralités royales. (Séance du 16 juillet 1790.)

Si l'on connaissait le détail de chacun de ces totaux, peut-être parviendrait-on à discerner le plus exact d'entre eux. Malheureusement, l'ancien régime se bornait presque toujours à inscrire sur une seule ligne les mots « Pensions » avec la somme à la suite, sans la décomposer. Cette somme récapitulait-elle exactement tous les éléments relatifs aux pensions ? On peut en douter. Le rapport de Brienne, premier ministre en 1788, dit expressément « qu'il a reporté « aux pensions plusieurs traitements qui n'auraient pas « dû en être distraits ». (Compte rendu de Brienne, 1788, p. 110 et 111.) Cet aveu prouve que les comptes précédents étaient faussés. Et le compte de Brienne lui-même embrasse-t-il bien la totalité des pensions dans son nouveau chiffre de 27 millions ? Non plus ; car, à la fin de la notice, le ministre explique qu'il a classé en dehors du chapitre spécial aux pensions celles qui résultent de suppressions d'emploi, et qui montent à 683.369 livres. « Si on ne les « eût pas séparées, il eût été impossible de satisfaire aux « grâces les plus indispensables. »

Nous avons vu qu'en 1781, Necker, dans son compte rendu, inscrivait les pensions pour 28 millions ; que six ans plus tard, Calonne, dans son exposé, ne les comptait plus que pour 27 millions. Est-il supposable qu'à la suite du passage de Calonne aux affaires, de Calonne dont les prodigalités sont proverbiales, le montant des pensions se trouve réduit de 28 à 27 millions ? Celui-ci, cependant, n'hésite pas à se glorifier de cette économie : « On ne peut allé- « guer, dit-il, qu'il y ait eu profusion, ni même relâchement « pendant mon administration, puisque la masse des libéra- « lités qui était portée à 28 millions dans le compte rendu « de 1781, ne l'est plus qu'à 27 dans celui de 1787, malgré « la plus grande quantité de pensions qui s'accordent tou- « jours après la guerre. » (Réponse de Calonne à l'écrit de M. Necker, Londres, janvier 1788.) Calonne aurait mieux fait d'énumérer, en détail, les articles sur lesquels portait une diminution aussi extraordinaire, que de continuer à affirmer un chiffre invraisemblable. Les renseignements émanant de l'ancien régime paraissent donc à la fois obscurs et suspects, et ils ne sauraient être acceptés de confiance.

D'autre part, cependant, faut-il admettre comme le véritable total annuel des munificences royales les 55 ou 80 millions produits par le député Camus dans ses rapports et discours à l'assemblée constituante ? La simple lecture des écrits de Camus suffit à révéler l'exagération intentionnelle qui les inspire. Ainsi, il considère les augmentations de traitement comme des faveurs et les classe parmi les pensions. Si les intendants touchent plus de 15.000 livres, ancien taux de leurs émoluments, le surplus devient, à ses yeux, une grâce pécuniaire. Les jetons des académies, les secours aux réfugiés, les offrandes et aumônes, les payements annuels aux hôpitaux, figurent de même, suivant

Camus, dans la catégorie des grâces. Enfin, il ne craint pas d'y comprendre encore, — ce dernier point caractérise clairement sa bonne foi, — toutes les primes accordées par l'État aux raffineurs de sucre, au commerce du Nord, à la pêche de la morue, à la traite des noirs, etc. Le total de 56 millions, obtenu par la réunion de ces étranges éléments, ne peut donc pas raisonnablement servir de base à une appréciation sérieuse.

Cependant, malgré ces exagérations évidentes, le rapport du comité révèle, sur d'autres points, un grand nombre de très réelles omissions dans les tableaux de l'ancien régime. Necker a tort, dans sa réponse (*Observations sur le premier rapport du comité des pensions*), de maintenir quand même, et contre toute objection, le chiffre de son compte rendu du mois de mai 1789. Pourquoi refuse-t-il, par exemple, de reconnaître que les *gratifications extraordinaires et momentanées* font partie des grâces pécuniaires? Le comité a relevé la moyenne de ces gratifications, pendant quatre années, 932.082 livres, et il inscrit à juste titre, semble-t-il, cette moyenne dans sa récapitulation.

De même, le comité assimile légitimement aux pensions les suppléments provisoires de traitement accordés par faveur à certains fonctionnaires, ainsi que les récompenses ou attributions réparties dans la maison du roi, les gratifications attachées à diverses places, etc. Un auteur, qu'on supposerait difficilement capable d'apporter la lumière en cette matière, Calonne, analyse très rationnellement, en 1790, les rectifications du comité susceptibles d'être admises et celles qu'il faut rejeter. Il résidait alors à Londres, suivant de loin les affaires de son pays. (*De l'État de la France présent et à venir*, octobre 1790.) Après avoir résumé les observations de Camus, et fait ressortir les parties excessives et injustifiables de son rap-

port, il discute un à un ses articles, repousse très judicieusement les uns, accepte les autres, et finalement conclut à l'existence réelle de 32.007.000 livres de pensions et gratifications payées sur le Trésor. Ce chiffre dépasse de plusieurs millions les données insérées dans les anciens comptes rendus officiels. « Voilà, dit Calonne, dans l'exacte « vérité, où aboutissent tous les efforts que l'on peut faire « pour porter la masse des largesses accordées aux dépens « de l'État au plus haut degré d'élévation qu'il soit possi-« ble de lui attribuer. »

Le total de 32 millions paraît, en effet, très acceptable. Il tient la balance entre les exagérations du comité et l'obstination de Necker. Il correspond, d'ailleurs, à peu près exactement, à celui de 31.533.666 livres inscrit dans le premier rapport du comité des pensions, cité plus haut (31 décembre 1789). L'ancien régime dissimulait, ou plutôt éparpillait dans la masse de son budget quelques millions appartenant régulièrement à la classe des pensions et gratifications : rien n'est plus vraisemblable. Mais il n'allait pas jusqu'à masquer plus de 35 millions au delà des 29 qu'il avouait, ainsi que le comité l'en accusait.

Le total de 32 millions une fois admis comme la plus exacte représentation de la dépense annuelle des pensions et grâces pécuniaires sous l'ancien régime, il serait intéressant de décomposer ce chiffre en deux parties très difficiles à démêler : 1° les pensions et gratifications légitimes résultant de services rendus à l'État, toujours susceptibles d'être récompensés sous quelque régime que ce soit ; 2° les faveurs abusives, ou, si l'on préfère un mot moins dur, les faveurs émanant uniquement de la générosité personnelle du roi. Ces dernières ne devaient pas dépasser 6 à 7 millions. Sur ce chiffre, énorme sans doute, les frères du roi prélevaient 734.000 livres. Le surplus se déduit

du dépouillement de l'état nominatif des pensions publié après la Révolution. La première classe de cet état comprend les allocations de 20.000 livres et au-dessus accordées aux grands dignitaires et formant un total de 2.895.623 livres, qu'on peut à la rigueur faire rentrer en totalité dans la catégorie des munificences royales. Dans les classes inférieures, l'examen de la situation des plus importants titulaires permet encore de classer au même titre une somme au moins égale. Mais il n'est guère possible d'aller plus loin, car une fois arrivé au minimum de 25 millions, après ces déductions successives, on se trouve arrêté par la nécessité de satisfaire aux services indispensables de l'État. Les pensions militaires à elles seules absorbent régulièrement chaque année 18 millions (Rapport de d'Harambure, au nom du comité des finances, séance du 31 décembre 1789), et même 20 millions suivant un rapport subséquent (Rapport de Wimpfen, au nom du comité militaire, 16 juillet 1790). Les pensions des services civils (bien que ne comprenant pas les employés financiers dépendant des fermes) pouvaient atteindre 6 ou 7 millions, et complètent aisément le chiffre de 25 millions indiqué plus haut.

Relativement à un budget de 350 millions de services ministériels, 25 millions de pensions représentent une proportion normale de 7,35 p. 0/0. Aujourd'hui, les pensions civiles et militaires et les indemnités viagères atteignent 150 millions, en face d'un budget ordinaire de 1.900 millions environ (non compris la dette), ce qui forme une proportion, à peu près égale, de 7,89 p. 0/0.

Ce n'est certainement pas justifier l'ancien régime que de constater à sa charge, après avoir ramené les exagérations à leur plus juste mesure, 7 millions au moins de concessions abusives existant en 1789. Une telle situation

n'a rien de satisfaisant. Turgot, Necker, l'assemblée des notables, tous les réformateurs du règne de Louis XVI, nous l'avons vu, s'en préoccupaient, s'en indignaient même, et par de sages mesures s'efforçaient d'apporter graduellement un remède efficace à ce mal séculaire.

## § 2. — RÉGLEMENTATION DES PENSIONS PAR L'ASSEMBLÉE CONSTITUANTE. — LOI DE 1790

I. Excellents principes que renferme la loi de 1790. — Elle poursuit les progrès commencés par Necker. — II. En même temps, elle continue à considérer les pensions comme des faveurs gouvernementales. — Conséquences de cette notion erronée sur le caractère des pensions. — Création de caisses particulières de retraites, reproduisant l'organisation de la ferme. — III. Insuffisance notoire du maximum de 10 millions de la loi de 1790. — L'assemblée constituante s'aveugle de parti pris.

### I

Le rôle de l'assemblée constituante, en matière de pensions, se présente sous deux aspects contradictoires que nous examinerons successivement dans l'ordre chronologique. Elle continua d'abord, avec sagesse et persévérance, la voie ouverte par les hommes éclairés du précédent gouvernement, et voulut mener à leur perfection les règlements de Necker et de ses successeurs. La loi du 22 août 1790 est le fruit de cette salutaire tendance. Puis, entraînée par l'amour de la popularité et par de malsaines incitations, elle jeta en pâture à l'animosité publique les scandales du Livre rouge, fit imprimer, sans utilité administrative, l'état nominatif de toutes les pensions, en soulignant perfidement les renseignements susceptibles de provoquer la

haine ou l'envie dans le cœur du peuple. Cette funeste imprudence encouragea des excès politiques que nous n'avons pas mission de décrire. Au point de vue financier, son résultat immédiat fut la suppression, d'un trait de plume, de toutes les anciennes concessions, même les plus légitimes. Quand seront-elles reconstituées ? Quels délais, quels atermoiements, quelle interminable revision précéderont le travail, toujours inachevé, de leur rétablissement ? Voilà ce que nous rechercherons, après avoir résumé d'abord les excellents principes contenus dans la réglementation de 1790.

La loi du 22 août 1790 eut la sagesse, comme nous l'avons dit au paragraphe précédent, d'insérer dans sa codification les prescriptions des édits rendus sous le ministère de Necker et de ses successeurs : réunion des présentations en un seul tableau, accompagné de celui des extinctions ; concessions de pensions effectuées à la fin de l'année en un seul travail ; détermination d'un maximum que le chiffre des pensions ne doit pas dépasser ; délivrance d'un seul brevet sur lequel figurent tous les titres d'un même pensionnaire, etc. Profitant ensuite de l'avance que lui donnait son point de départ, l'assemblée poussa les réformes beaucoup plus loin que ne l'avaient fait les ministres de Louis XVI. Pour la première fois, les conditions d'âge (50 ans au moins), et les conditions de service (30 années) sont exigées des postulants, sans aucune exception, sauf celle de blessures reçues ou d'infirmités contractées dans l'exercice des fonctions. (Art. 17 de la loi du 3 août 1790.) Ce premier point, tout simple qu'il paraisse aujourd'hui, constituait une innovation considérable. Un maximum (10.000 livres) est fixé pour toutes les pensions, quel qu'ait été le chiffre des traitements antérieurs. (Art. 18.) Le montant

de chaque pension devient proportionnel, d'une part au traitement dont jouissaient les fonctionnaires dans les dernières années de leur carrière, d'autre part à la durée totale de leurs fonctions. (Art. 18 et 20.) Nul ne peut recevoir en même temps un traitement et une pension. (Art. 20.) Les pensions de la liste civile cessent d'être payées sur les fonds du Trésor public (Art. 13), etc.

Necker n'avait pas encore osé circonscrire la puissance royale dans des limites si précises. Sans contredit, il tendait vers ce but, et le développement de ses projets conduisait à l'établissement de ces bornes infranchissables. Déjà même il était entré dans cette voie. Mais ses efforts se concentrèrent en premier lieu sur les croupes, qu'il abolit, puis sur les innombrables emplois inutiles dans la maison du roi, dans celle de la reine, dans les maîtrises des eaux et forêts dont il supprima près d'un millier ; puis enfin sur les échanges onéreux, les rachats de vieilles créances, les parts d'intérêt dans les marchés de fournitures et, en général, sur toutes les faveurs occultes qui dévoraient le budget. Tout en poussant, très loin déjà pour l'époque, la réforme des pensions, il ne put s'avancer jusqu'au point entrevu par son esprit clairvoyant. Ce fut l'assemblée constituante qui eut l'honneur de parfaire l'édifice dont il avait posé les fondations. Trouvant le terrain déblayé, les matériaux préparés, elle donna à l'entreprise une portée qui dépasse de beaucoup les tentatives antérieures. On ne saurait méconnaître la supériorité de la loi de 1790 sur la réglementation existant avant elle. Les États généraux pouvaient seuls réaliser, dans des conditions aussi étendues, la réforme d'un des abus les plus invétérés de la monarchie.

## II

Cependant, si, au lieu de comparer la loi de 1790 au passé, nous la considérons intrinsèquemment, ou plutôt si nous la mettons en parallèle avec les lois postérieures, nous y reconnaîtrons de graves lacunes, et, chose curieuse ! ces lacunes résultent précisément de sa connexité trop intime avec l'ancien régime. Pendant que la loi de 1790 cherche à s'élever, par certaines de ses dispositions, au-dessus du système antérieur, nous allons voir qu'elle y demeure attachée dans ses parties les plus essentielles.

Sous la royauté, les pensions représentaient uniquement des faveurs gouvernementales : le roi les distribuait en vertu de sa toute-puissance ; chaque concession émanait de sa bonté. Cette situation persista après 1790. Sans doute une série de restrictions, superposées aux restrictions déjà en vigueur, enchaîna plus étroitement le pouvoir arbitraire qui présidait à la distribution des grâces ; mais, bien que resserré dans un champ moins étendu, ce pouvoir arbitraire continua de s'exercer, en passant des mains du roi dans celles des représentants de la nation. « Il résultera de « l'immensité des demandes », écrivait Necker à l'assemblée nationale, « qu'un très petit nombre de personnes de- « viendront le centre de toutes les sollicitations et les dis- « pensateurs véritables du plus grand nombre des grâces. « Sa Majesté vous donne à réfléchir, si ce pouvoir remis à « quelques députés de l'assemblée n'est pas contraire aux « principes généraux et constitutionnels que vous avez « adoptés. » (Mémoire adressé à l'assemblée nationale sur les gratifications pécuniaires, 17 août 1790.) Calonne, de son côté, s'écriait avec indignation : « Ainsi la dispensation

« des grâces est enlevée au monarque pour être attribuée « à des avocats devenus souverains ». (*De l'état de la France*, octobre 1790.)

En dehors de ce changement, aucune garantie nouvelle ne rassurait le fonctionnaire contre l'éventualité des choix, aucune autorité ne garantissait sa retraite à la fin de sa carrière. « La législature rendra un décret approbatif « des pensions qu'elle *croira devoir* être accordées », dit l'article 23 de la loi de 1790. Il s'agit uniquement de distributions périodiques et même de distributions très restreintes; car le total des pensions fixé au maximum de dix millions se trouve notoirement insuffisant, comme nous l'expliquerons plus loin. Beaucoup d'ayants droit n'auront nécessairement pas leur part dans ces 10 millions. Bien que réunissant les conditions d'âge et de service inscrites dans la loi, ils ne figureront pas, faute de place, parmi les élus. De même aujourd'hui, en matière de bureaux de tabac, des règlements récents ont fixé la nomenclature des conditions indispensables pour obtenir un débit : cependant la faveur seule règle encore l'ordre des préférences, même entre les candidats les plus recommandables.

D'ailleurs, dans la pensée de la loi de 1790, les récompenses pécuniaires, c'est-à-dire les pensions et les gratifications ne concernaient que les employés dépourvus des ressources nécessaires pour vivre. A tous ceux qui possèdent des moyens suffisants d'existence le législateur propose un prix beaucoup plus noble : « Les marques d'hon- « neur décernées par la nation seront personnelles et mises « au premier rang des récompenses publiques. » (Art. 3.) Parlant du fonctionnaire arrivé à l'âge des infirmités, le préambule de la loi dit expressément : « *Si sa fortune lui* « *permet de se contenter de grâces honorifiques, elles doi-* « *vent lui tenir lieu de toute autre récompense.* » Les

pensions, ajoute l'article 6, « sont destinées *au soutien* de « celui qui les aura méritées ». Le mot « soutien » indique encore clairement l'intention du législateur. Le chiffre de la fortune personnelle du postulant entre dans les éléments d'appréciation préalables à la concession. S'il est démontré que l'ancien serviteur de l'État peut se passer de ses secours, il ne doit pas figurer sur la liste des candidats.

Le véritable caractère de libéralité gouvernementale, attribué aux pensions dans la loi de 1790, n'a cependant pas été reconnu, malgré l'évidence des textes, par tous ceux qui ont abordé l'étude de cette question ; l'administration des finances, notamment, pour les besoins de sa cause, a prétendu, dans diverses circonstances, que l'État n'avait jamais cessé, même en 1790, de vouloir récompenser, uniformément, sans exception, tous ses anciens serviteurs. Cette thèse est développée dans deux brochures publiées par la direction de la Dette inscrite (1) en 1837 et 1841 : mais ces opuscules, rédigés en vue de discussions parlementaires, renfermaient moins de preuves que d'affirmations déclamatoires. L'un d'eux s'exprime ainsi : « La loi de 1790 est « une de ces lois, en quelque sorte monumentales, qui « jalonnent de loin en loin la voie des transformations po- « litiques et des progrès sociaux. »

La même théorie continua de prévaloir dans la bouche des éminents conseillers d'État, chargés de soutenir, au corps législatif, le projet de loi de 1853 sur les pensions : « La loi de 1790, dirent-ils, a admis le principe « que l'État était un débiteur, et non pas un bienfaiteur

1. Examen de la législation des pensions civiles. Imprimerie royale, 1837,— et Exposé historique et analytique des questions relatives à la rémunération des services civils. Imprimerie royale, 1841. Direction de la Dette inscrite.

« vis-à-vis des pensionnaires. » (Séance du 13 mai 1853.)

Les projets du gouvernement de Juillet, en 1837 et 1841, et de l'Empire, en 1853, tendaient à centraliser, dans les mains de l'État, tout le service des pensions : le gouvernement, à ces diverses époques, avait donc intérêt, comme nous l'avons dit, à affirmer, pour le succès de sa cause, que les principes proclamés par la Révolution justifiaient ses propositions. Aussi, tandis que les partisans du projet parlaient dans le sens que nous venons d'indiquer, ses adversaires, pour le combattre, rétablissaient la véritable portée de la loi de 1790. Ils démontraient que celle-ci n'avait jamais entendu assurer, d'une manière générale, une retraite à tous les anciens fonctionnaires, mais qu'elle voulait uniquement venir en aide à quelques-uns par des récompenses bénévoles, que son seul objet consistait à renfermer dans des bornes plus étroites l'arbitraire des anciennes distributions. Le maximum de 10 millions, par le fait seul de son insuffisance, n'était-il pas incompatible avec l'idée d'une rémunération générale ? Les articles 4 et 5 n'organisèrent-ils pas des récompenses honorifiques en faveur de ceux dont « la fortune permet de s'en contenter » ? L'assemblée ne se réservait-elle pas de juger « les pensions « qu'elle *croira devoir* être accordées. » ? etc. N'est-il pas remarquable de constater qu'aucune énumération précise ne désignait les emplois comportant une concession de pensions à la charge du Trésor ? etc. Un adversaire du projet, membre de la commission du corps législatif en 1853, définit très justement la loi de 1790 en disant qu'elle établit « une rémunération libre dans la mesure des ressources « du Trésor ». (De Beauverger, 10 mai 1853.)

Presque tous les auteurs, du reste, Dalloz, Cormenin, Casimir Fournier, etc., se rallient à cette dernière opinion.

Ce fut précisément ce caractère aléatoire de la loi de 1790 qui provoqua, quelques années plus tard, la création spontanée de caisses de retraite indépendantes, dans le sein de chaque administration. Les employés, voyant qu'ils ne pouvaient plus compter sur les distributions incertaines effectuées en vertu de la loi de 1790, voulurent assurer eux-mêmes la sécurité de leur avenir. Ils se garantirent mutuellement des pensions de retraite au moyen de prélèvements sur leurs traitements, mis en commun dans une caisse spéciale. L'administration de l'enregistrement se syndiqua la première en l'an IV, celle des douanes et la régie des poudres et salpêtres en l'an V, les bureaux du ministère des affaires étrangères en l'an VIII, ceux du ministère de la guerre et les postes en l'an IX, les agents de l'instruction publique en l'an X, ceux des ponts et chaussées en l'an XII, etc.

Sous l'Empire, ces associations continuèrent à s'étendre et, au 1er janvier 1825, 11.687 pensions, montant à 9.139.250 francs, se trouvaient régulièrement servies par des caisses particulières, en dehors de l'État, à la confusion de la loi de 1790. En 1853, au moment de la réunion dans les mains de l'État de toutes les caisses particulières, celles-ci payaient annuellement 22.154.337 francs de pensions à 29.727 parties prenantes.

La loi du 13 juin 1853 réalisa enfin le système rationnel que la Révolution n'avait pas su organiser. D'après ses dispositions, les pensions devinrent, pour les fonctionnaires arrivés au terme de leur carrière, non pas un droit, — le mot droit est proscrit par la jurisprudence en cette matière, — mais une certitude. Il ne fut plus question de faveurs, de distributions périodiques, d'appréciations de la fortune personnelle, etc. L'État n'intervint que pour veiller à l'exacte observation de règles parfaitement définies.

Du reste, bien avant d'absorber ainsi les caisses particulières des administrations, l'État les subventionnait et s'acquittait, par ce moyen que la loi de 1790 n'avait pas prévu, de la plus grande partie de sa dette envers ses anciens employés. La loi de 1790 ne conserva plus, dès lors, d'application qu'à l'égard des fonctionnaires dépendant d'administrations non dotées d'une caisse de retraite. Même, vis-à-vis de ces agents peu nombreux, elle ne maintint en vigueur que les articles relatifs aux conditions d'âge et de services ; le maximum de 10 millions, les récompenses honorifiques, toute la série de ses prescriptions autrefois fondamentales, révélant l'idée de choix et de faveur, demeurèrent sans application. C'est encore dans ces conditions écourtées que la loi de 1790 survit nominalement, depuis 1853, à l'égard des ministres, des sous-secrétaires d'État, des membres du conseil d'État, des préfets et sous-préfets, qui ne versent pas de retenue sur leur traitement à la caisse des retraites.

En réalité, les règlements édictés par l'ancienne ferme en faveur de ses employés constituent, beaucoup plus que la loi de 1790, les véritables précédents de la législation actuelle.

La délibération du 21 février 1768 des fermiers généraux (1), établit que les agents inférieurs des tabacs, des gabelles, des traites, devaient verser 2 1/2 pour 100 de leurs émoluments à la caisse commune ; ils obtenaient, en échange, l'assurance de recevoir une pension de retraite s'élevant, à l'égard des simples gardes, matelots et brigadiers, jusqu'à la moitié de leurs appointements ordinaires.

1. L'*Encyclopédie méthodique* relate le texte de cette délibération in extenso.

Il faut ajouter que l'administration des fermes subventionnait largement cette caisse de retraites, et, chose intéressante à noter, les employés supérieurs s'imposaient une retenue sur leur propre traitement, de 3 deniers par livre ou 1 1/4 pour 100, afin de concourir, avec l'administration centrale, à accroître la pension des agents subalternes. Le sentiment d'humanité et de patronage dont s'inspiraient ces hauts fonctionnaires est un bel exemple à rappeler. (Délibération des fermiers généraux, 21 février 1768.)

III

Nous avons vu déjà que la loi de 1790 assignait un maximum au montant des récompenses pécuniaires. Ce maximum s'élevait à 10 millions pour les pensions et à 2 millions pour les gratifications (Titre I de la loi du 22 août 1790, art. 14), au total 12 millions.

« Au delà de cette somme (de 12 millions) il ne pourra « être payé ni accordé, pour quelque cause que ce soit, « aucune pension, dons ou gratifications, à peine contre « ceux qui les auraient accordés ou payés d'en répondre en « leur propre et privé nom. » (Loi de 1790, art. 15.)

Ces 10 millions de pensions et 2 millions de gratifications représentaient-ils, de la part de l'assemblée, une prévision rationnelle, fondée sur des données sérieuses? Ou bien, fixés sans étude ni réflexion, constituaient-ils seulement un défi jeté aux dilapidations de l'ancien régime?

Avec dix millions d'allocations annuelles il était évidemment impossible d'assurer le service des pensions de retraite. La monarchie absorbait plus de 32 millions pour cet objet, et, sur ces 32 millions, 25 millions, d'après nos précédents calculs, paraissaient indispensables. Descendre de 25 millions à 10 millions dépassait toute mesure. Du reste,

aucun travail préparatoire ne justifiait ce chiffre de 10 millions.

Au contraire, le rapport spécial aux pensions militaires révèle explicitement son insuffisance. Dans ce rapport, le député Wimpffen passe en revue chacun des articles de dépenses. (Rapport du comité militaire fait à l'assemblée nationale par Félix de Wimpffen, 3 juillet 1790.) Il expose d'abord que les pensions des officiers inférieurs montaient, avant 1789, à 6.162.061 livres. « En réduisant, dit « Wimpffen, la plus forte de ces pensions à 3.000 livres, l'on « couperait les abus d'un seul coup, et il en résulterait un « bénéfice de 995.557 livres. » Au sujet des officiers généraux, il ajoute : « Ici commence le scandale: c'est des pen- « sions de MM. les officiers généraux que je vais parler. » 857 lieutenants généraux, depuis les maréchaux de France jusqu'aux maréchaux de camp, se partageaient 9.771.600 livres. En prenant la moyenne de ces 9.771.600 livres, le scandale si pompeusement annoncé se réduit à une pension individuelle de 11.400 livres, ce qui ne semble pas excessif pour des officiers généraux. Wimpffen ramène cette moyenne à 4.310 livres, et obtient une économie de 6.071.000 livres. Il maintient cependant 400.000 livres en faveur de différentes situations spéciales qui lui paraissent commander des égards,

Le comité militaire propose, en résumé, de conserver comme indispensable l'inscription au budget de 9.266.000 livres pour les officiers de l'armée (1). Comment faire rentrer

1. Wimpffen attribue, en outre, 5 millions aux *invalides et aux soldes et demi-soldes des soldats et sous-officiers*. Nous avons eu soin de ne pas les comprendre dans le total de 9.266.000 livres, afin de pouvoir le comparer régulièrement au maximum de 10 millions déterminé par la loi de 1790. Cette loi, en effet, spécifie que « les fonds destinés aux invalides, aux « soldes et demi-soldes ne sont pas compris dans la somme de 10 mil- « lions affectée aux pensions. » (Art. 16.)

ces 9.266.000 livres dans le maximum de 10 millions où les pensions civiles doivent aussi prendre leur place. Ce sera là l'éternelle impuissance de la loi de 1790. Wimpffen, sans doute, laisse entrevoir, à la fin de son rapport, que le ministre de la guerre a trouvé le moyen de ramener dans l'avenir à 7 millions le chiffre des concessions, tout « en faisant un sort magnifique à ceux qui auront bien servi ». Il va sans dire que la conciliation de ces deux idées opposées, économie et augmentation du bien-être des pensionnaires, ne s'est jamais réalisée.

L'assemblée constituante s'aveuglait donc de parti pris. « Je suis obligé de vous le dire », s'écriait en vain le ci-devant marquis d'Ambly, « pour une nation comme la « vôtre, 10 millions ne sont pas assez pour les pensions « de l'État. » (Séance du 10 juillet 1790.) La seule préoccupation de l'assemblée consistait à accroître le plus possible l'écart apparent entre les prodigalités de l'ancien régime et ses propres économies. De même que pour les contributions, sa principale étude avait été d'annoncer dans ses proclamations une somme extraordinaire de dégrèvements ; de même, à l'égard des pensions, elle s'attacha à exagérer sans mesure les chiffres relatifs au passé et à réduire au-dessous de la limite du possible les chiffres prévus pour l'avenir. Grâce à cette tactique, elle put dénoncer et se vanter d'abattre 40 ou 50 millions d'abus.

Peut-être prévoyait-elle déjà que les faits ne la démentiraient pas, et que la suppression presque complète du service des pensions masquerait bientôt l'insuffisance de ses allocations primitives.

Néanmoins l'œuvre de l'assemblée constituante, au point où nous l'avons menée, réalisait encore, malgré ses fautes, un remarquable progrès ; le temps eût assuré son complet développement, et corrigé les imperfections inévita-

bles que comportait un premier travail effectué pendant une période d'effervescence et de transition, si le sage esprit réformateur dont l'assemblée s'était inspirée d'abord l'avait toujours guidée.

Celle-ci, malheureusement, au lieu de persévérer dans la voie d'une administration régulière, s'engagea sur le funeste terrain de la politique, et fit bientôt de la question des pensions un instrument de rancune populaire et de persécution. Dès lors, les heureux résultats qu'on pouvait attendre des premiers décrets s'évanouissent et vont faire place aux plus coupables désordres.

## § 3. CE QUE DEVIENT LA RÉGLEMENTATION DES PENSIONS SOUS L'INFLUENCE DE L'ESPRIT RÉVOLUTIONNAIRE

I. Livre rouge. — Publicité donnée à son contenu. — Divulgation des faveurs abusives, acquits de comptant, etc. — II. Publication de l'état nominatif de toutes les pensions en quatre volumes in-4°. — III. Conséquences de ces publications scandaleuses. — Nécessité de supprimer et de reconstituer toutes les concessions. — Impossibilité de cette reconstitution : faillite de l'État à l'égard des pensionnaires. — L'assemblée constituante parvient à peine à rétablir les brevets des septuagénaires. — IV. Assemblée législative et Convention. — La tâche ne peut s'achever. — V. Souffrances des pensionnaires. Payements en assignats. — Formalités exigées chaque semestre : certificats de civisme, serments, etc. — VI. Le Directoire tente de continuer le travail de reconstitution des anciens brevets. — Les pensionnaires s'éteignent pendant ce délai. — Le Consulat. — Appréciation du rôle de l'assemblée constituante en matière de pensions. — La loi de 1790 n'a pas survécu. Loi de 1853.

Necker occupait encore le ministère des finances en 1790, lorsque l'Assemblée nationale demanda communication du Livre rouge. Ce livre était, on le sait, un registre

relié en maroquin rouge, sur lequel les contrôleurs généraux inscrivaient de leurs mains, avec le paraphe du roi, les *ordonnances de comptant*. Ces ordonnances de comptant consistaient elles-mêmes en autorisations de payement données par le roi pour des pensions, gratifications, dons et autres objets, la plupart du temps sans indication de motifs.

Les singuliers procédés de comptabilité de l'époque admettaient deux sortes d'ordonnances : les ordonnances motivées, mentionnant régulièrement l'objet de la dépense, figurant dans les états officiels et passant sous les yeux des Chambres de comptes ; et les ordonnances de comptant maintenues absolument en dehors de tout contrôle et de toute publicité. Ainsi, pour prendre un exemple, le ministère des affaires étrangères comprenait, d'une part, les traitements des ambassadeurs, les appointements des employés, les frais de bureau, etc., s'élevant, année commune, à 2.705.000 livres : des ordonnances motivées, revêtues des formes réglementaires, servaient à acquitter cette première catégorie d'allocations ; mais, d'autre part, une autre catégorie de dépenses composée des frais de premier établissement des ministres du roi dans leur résidence, des subsides payés aux puissances étrangères, des dépenses secrètes, de diverses pensions, etc., montant à la somme beaucoup plus élevée de 7 ou 8 millions, n'apparaissait dans les comptes que pour son total ; le Livre rouge seul en contenait le détail, et des ordonnances de comptant servaient à son acquittement. Sur le budget d'un ministère de 10 millions, le quart, soit 2.700.000 livres seulement, possédait donc une existence officielle : le surplus sortait des caisses du Trésor sans justifications. Ces faits ne sont pas inventés ou exagérés par des ennemis du régime passé ; ils résultent des aveux consignés dans une note du comte

de Montmorin, ministre de Louis XVI, publiée le 12 avril 1790.

On peut soupçonner d'avance que des dépenses très scabreuses, des pensions et des gratifications tout à fait exorbitantes, devaient se trouver relatées sur le Livre rouge. Voici quelques-unes d'entre elles : « A M. de Sartines, 200.000 livres payables en quatre ans, pour l'aider à se libérer de ses dettes (1785) ; — à Mme la comtesse de Maurepas, don de 166.666 livres (29 juillet 1781) ; — à M. le maréchal de Biron, 40.000 livres de pension ; — à M. le comte d'Angivilliers pour secours, 100.000 livres (1784), — à Mme la comtesse de Lameth, 20.000 livres de pension pendant trois ans (1782-1783-1784) ; — à Mme la comtesse d'Ossun, dame d'atours de la reine, pour sa table, 20.000 livres d'abord, puis 30.000 livres de pension par an (1782 à 1789) ; — pour service de retraite à M. Gonnet, et le mettre en état de payer ses dettes, 60.000 livres (1781), etc., etc. » Les frères du roi y figuraient pour près de 20 millions, payés en acquit des dettes du comte d'Artois, non compris les frais de leur maison et les 734.000 livres de pensions, inscrites au budget annuel.

Personne ne saurait excuser les désordres administratifs dont le Livre rouge fournissait la longue énumération. Mais ces condamnables abus étaient connus depuis longtemps. Necker, Turgot, l'assemblée des notables, les parlements, etc., avaient signalé le mal, l'avaient flétri, et mieux encore s'étaient efforcés d'y remédier. Turgot, dès le début du règne de Louis XVI, suppliait le roi de renoncer à l'emploi des ordonnances de comptant. « L'âme de Votre « Majesté est trop pure, dit-il, son jugement trop éclairé, « pour que j'aie aucune réflexion à faire sur les raisons qui « ont pu introduire les ordonnances de cette nature, sur les « prodigalités auxquelles elles ont servi, et sur les reproches

« qu'elles ont excités contre l'administration... Parmi ces « ordonnances au porteur, il y en a qui pourraient avoir « la plus grande publicité, et on ne conçoit pas comment on « a adopté une forme qui suffisait pour la rendre odieuse. « Le contrôleur général supplie Votre Majesté d'ordonner « qu'à mesure qu'elles s'éteindront, elles ne seront pas ré- « tablies. » (Rapport de Turgot au roi, 23 octobre 1774 : extrait de l'ancienne bibliothèque des finances par P. Clément et Lemoine.) Au bas du rapport se trouve le mot *approuvé*, de la main de Louis XVI. La réforme de Turgot ne lui survécut pas. Mais comme toutes celles qu'il entreprit, elle laissa des traces profondes qui devaient assurer plus tard son succès.

En 1787, les termes par lesquels l'assemblée des notables condamne les acquits de comptant prouve combien l'opinion publique avait gagné de terrain. « Un des « grands vices qui infectent la comptabilité publique », dit le rapport lu par M. Lambert, le 12 mai 1787, « et « la rendent presque inutile pour le règlement des finan- « ces, est cette masse d'acquits au comptant qui dérobent « aux regards de la justice et du public une partie vrai- « ment considérable des dépenses de l'État. Ce scanda- « leux mystère, dans la plus grande partie, n'est pro- « bablement qu'inutile ; mais Sa Majesté peut sentir « combien il est inquiétant et dangereux. (Procès-verbaux des bureaux de l'assemblée des notables.)

Le Parlement, dans ses remontrances du 24 juillet de la même année, qualifie les acquits au comptant de « poison « mortel de toutes les administrations ». Évidemment, lorsque les premiers corps de l'État formulent officiellement de telles doléances, le jour de la réforme ne peut être éloigné. Necker, en effet, avait déjà réalisé dans la pratique des progrès considérables. Les ordonnances de

comptant qui avaient atteint leurs plus hauts chiffres, 145 millions et 136 millions, sous Calonne, en 1783 et 1785, ne cessèrent de décroître sous son successeur. A la fin de son premier ministère, Necker commença à les réduire et en fit rentrer un grand nombre dans la classe des dépenses soumises à l'examen de la Chambre des comptes. A son retour aux affaires, en 1788, il reprit plus énergiquement cette entreprise, et, en 1789, les ordonnances de comptant, conformément à ses prévisions, ne s'élevèrent plus qu'à 12 millions environ. (*Observations sur l'avant-propos du Livre rouge*, Necker, 1790.)

Les procédés vicieux, dont le Livre rouge contenait le détail, se trouvaient donc, pour ainsi dire, supprimés dans la pratique, par Turgot et par Necker, et l'on ne s'explique même pas comment ils subsistaient encore partiellement ; car, comme le disait Turgot dans le mémoire cité plus haut, la grande masse des ordonnances de comptant ne redoutait pas la publicité. L'habitude seule les maintenait en dehors du contrôle réglementaire. Détruire cette institution inutile, si violemment battue en brèche, eût été une satisfaction facile à donner à l'opinion publique. Il eût suffi qu'à l'exemple de tous les gouvernements modernes, celui de Louis XVI s'attribuât une somme limitée de fonds secrets.

Lorsque l'assemblée constituante se trouva en possession du Livre rouge, sa divulgation, au point de vue de la réforme des ordonnances de comptant, était donc devenue sans utilité, nous dirons même sans motif avouable. Le pouvoir d'ordonner et de vérifier les dépenses appartenait exclusivement aux représentants de la nation, et, par suite, nul abus semblable à celui du passé ne semblait redoutable pour l'avenir. Était-il nécessaire d'éclairer le pays sur les errements de l'ancien régime, pour le faire

mieux détester ? A ce point de vue même, la mesure ne se justifiait pas davantage, puisque l'ancien régime avait déjà spontanément tout dit dans les termes les plus vifs au sujet du « scandaleux mystère » des ordonnances de comptant. Restait donc le désir de satisfaire l'animosité publique qui demandait à fixer ses haines et, au besoin, ses vengeances sur des personnalités déterminées. La publication du Livre rouge n'eut pas d'autre objet. Non seulement l'assemblée fit imprimer son texte in extenso et répandre dans le public les noms des courtisans qui y figuraient, mais elle plaça en tête un avertissement destiné à grossir les faits,en les groupant et en les accompagnant de commentaires tels que celui-ci : « Le comité a levé une « partie du voile qui couvrait l'abîme où le plus pur sang « des peuples, conduit par une multitude de ruisseaux, « allait disparaître et se perdre. » (23 avril 1790. Signé par tous les membres du comité.)

Necker jugea nécessaire de rédiger à ce sujet un mémoire pour repousser les attaques dirigées contre son administration, et rétablir la vérité d'une manière générale. Sa situation se trouvait à cette époque singulièrement effacée. Possédant le titre de premier ministre des finances, il ne concourait plus à aucun des actes financiers de l'assemblée constituante. La loi du 22 août 1790 sur les pensions, celle de la contribution foncière, etc., édifiées avec les matériaux de ses anciens travaux, étaient discutées et décrétées en dehors de sa participation. Il produisit sous le titre de « *Observations sur l'avant-propos du Livre rouge* » un écrit, adressé plutôt au public qu'à l'assemblée, dans lequel il expliquait et cherchait presque à justifier ou excuser le mode de comptabilité suivi sous l'ancien régime. Il mettait en lumière ce que le comité des pensions avait intentionnellement omis de rappeler, à savoir la grande quantité de

dépenses parfaitement régulières comprises, par suite d'habitudes inexplicables, dans le total des ordonnances de comptant. « Je ne puis mieux démontrer cette vérité, « dit-il, qu'en rendant public, d'après les ordres du roi, « l'état des ordonnances de 1779. On verra que cet état ne ren- « ferme pas une seule dépense, dont on eût le moindre inté- « rêt à garder le secret, et que la plupart font partie des dé- « penses fixes et ordinaires. Je prie les personnes honnêtes « et impartiales de prendre la peine de parcourir cet état. » Sans doute, toutes les années ne furent pas aussi irréprochables que l'année 1779, et beaucoup d'allocations suspectes, sous le ministère de Calonne notamment, s'abritèrent à l'ombre de cette comptabilité occulte : là résidait le danger de l'institution : un dépouillement sérieux et sincère aurait fait ressortir ces distinctions. « Le comité des pensions, « dit Necker, aurait dû, loin d'égarer l'opinion comme il l'a « fait, l'éclairer par une explication simple et conforme à « la vérité. Il n'a pas suivi cette route ; la plus grande « partie du public, guidée par l'avant-propos du comité des « pensions que je viens de citer, ne doute pas en ce mo- « ment que les ordonnances de comptant ne soient autant « de profusions que l'administration avait intérêt à ca- « cher. » Puis, parlant de la réduction à 12.177.291 livres du total des ordonnances de comptant, réalisée par lui en 1789, Necker s'étonne avec raison de ne trouver aucune trace d'un fait aussi important dans le rapport du comité. « Le « comité des pensions a eu connaissance positive de cette « remarquable réduction. Il est donc extraordinaire qu'il « garde un parfait silence à cet égard, et se borne à dire, « dans une petite note au bas de la seconde page, qu'il « n'a pas en ce moment l'état complet de 1788 et 1789. » (Idem.)

Du reste, la lettre suivante de Camus prouve que le co-

mité comprenait très bien lui-même, au début, l'inopportunité de la publication du Livre rouge. « Il ne s'agit pas, « écrivait-il à Necker, de divulguer, *pour servir d'aliment « à une vaine curiosité*, des détails dont la publicité pour- « rait causer quelque peine au roi. Mais il est indispensa- « ble que quelques-uns des membres du comité puissent « déclarer à l'assemblée qu'ils ont vu ce livre, qu'ils y ont « pris les notes nécessaires au travail qui leur a été confié. » L'entraînement des mauvaises passions triompha de ces premiers scrupules, et le Livre rouge, tiré à des milliers d'exemplaires, reproduit par extraits dans tous les journaux, perfidement commenté dans les clubs, exagéré et faussé de bouche en bouche, servit à désigner au peuple les noms de ses futures victimes.

## II

L'assemblée constituante publia, comme suite au Livre rouge, celle de l'état nominatif de toutes les pensions et gratifications. De même que l'abus des ordonnances de comptant, l'excès des faveurs royales avait été depuis longtemps dénoncé. L'opinion publique s'en préoccupait d'une manière spéciale depuis l'avènement de Louis XVI, et nous avons vu Necker entreprendre courageusement d'y mettre un terme. En 1781, dans son compte rendu au roi, alors qu'il pouvait encore être dangereux d'aborder sans ménagements un tel sujet, il ne craignit pas de signaler « à la charge vraiment inouïe pour l'État » qu'imposait leur total de 28 millions, et « la cupidité honteuse » des courtisans, etc. « Je doute si tous les souverains de l'Europe « ensemble payent en pensions la moitié d'une pareille « somme », écrit-il dans son compte rendu. Et plus tard,

en 1784, dans son traité de l'administration des finances : « Je n'aurai pas besoin, je le pense, de grands efforts pour « faire sentir l'excès d'une pareille munificence : on dirait « à voir cette profusion que l'or et l'argent sont apportés « par les flots de la mer, au lieu que les richesses des sou- « verains sont le produit des impôts et l'accumulation des « sacrifices de la généralité des citoyens. » L'assemblée des notables, en 1787, répéta les mêmes observations avec une énergie croissante. Le Parlement flétrit à son tour « ces libéralités qu'une importunité constante et scanda- « leuse était toujours sûre d'obtenir ». (Remontrances du parlement de Paris, 24 juillet 1787.) De toute part, s'éle-vaient des protestations dont nous avons déjà recueilli les échos, en analysant les mesures prises par Necker et ses successeurs pour réduire successivement le montant des pensions. Les anciens abus ne pouvaient donc surprendre personne en 1789. Dans une certaine mesure, ils formaient la conséquence nécessaire de l'état social et politique du pays : un roi disposant d'un pouvoir absolu, une cour brillante et besogneuse, une aristocratie ancienne et méritante dont les services passés recevaient leur récompense de père en fils.

D'ailleurs, l'assemblée constituante venait par un décret de couper le mal dans sa racine : à elle seule appartenait désormais la dispensation des grâces : le roi ne possédait plus qu'un pouvoir inoffensif de présentation : l'avenir se trouvait ainsi entièrement garanti contre le retour des prodigalités antérieures ; et celles-ci, en raison de leur caractère viager, ne devaient pas tarder à s'éteindre. Le comité des pensions, dans cette situation, eût donc pu s'abstenir de fouiller dans un passé dont aucun Français ne contestait les fautes, et surtout éviter prudemment d'aborder les questions de personnes. Mais l'assemblée ne savait

pas résister à la séduction dangereuse de la popularité: après avoir consenti à la publication du Livre rouge, elle fut entraînée à celle de l'*État nominatif de toutes les pensions et gratifications* en quatre gros volumes in-quarto.

Un moment la crainte de l'énormité de la dépense la fit hésiter ; on assurait que l'impression de ces quatre gros volumes in-4° ne coûterait pas moins de 280.000 livres. L'abbé Grégoire s'empressa de prouver que 40.000 livres suffiraient. Enfin, un libraire de Paris, Baudouin, imprimeur de l'assemblée, offrit d'effectuer le travail gratuitement (Séance du 28 septembre 1789) : il supposait qu'une publication scandaleuse couvre toujours les frais de son éditeur (1).

Dans cet immense répertoire de noms propres, bien fait pour piquer la curiosité universelle, toute la noblesse, tous les fonctionnaires, tous les favoris de l'époque passent successivement et pêle-mêle devant les yeux du lecteur. Voici d'abord les anciens ministres :

| | | |
|---|---|---|
| Henri de Miroménil. . . . . . . . . | 67.080 | livres. |
| Joly de Fleury. . . . . . . . . . . . | 65.701 | — |
| De Montmorin. . . . . . . . . . . | 30.000 | — |
| De Sartines . . . . . . . . . . . . | 86.720 | — |
| Le P^ce^ de Montbarrey. . . . . . . | 64.000 | — |
| De Calonne. . . . . . . . . . . . . | 42.853 | — |
| Le Tonnelier, baron de Breteuil . . | 91.729 | — |
| Etc., etc.. . . . . . . . . . . . . . | | |

1. Baudouin fut trompé dans ses prévisions : « Les listes de pensions « ont cessé de se vendre », dit un rapport du député Cernon, qui conclut à indemniser l'imprimeur de ses pertes dans cette entreprise. (30 septembre 1791.)

Puis des intendants, des militaires, des commis de finances, et des veuves de hauts fonctionnaires.

| | | |
|---|---|---|
| Sénac de Meilhan . . . . . . . . | 21.000 | livres. |
| Le Noir. . . . . . . . . . . . . . . | 47.500 | — |
| De Rochambeau . . . . . . . . . . | 34.740 | — |
| Mme de Maurepas . . . . . . . . . . | 10.000 | — |
| Mme de Vergennes . . . . . . . . . | 24.000 | — |
| Mme de Pezay. . . . . . . . . . . . | 6.000 | — |
| Mme Moreau de Beaumont. . . . . | 10.000 | — |
| Jean-François de Polignac . . . . . | 80.000 | — |
| La princesse de Guéméné . . . . | 60.690 | — |

Enfin, au milieu de ces divers personnages, apparaissaient confusément, à leur ordre alphabétique, des danseurs, des danseuses, des chanteurs, des chanteuses, la nourrice du roi, des domestiques, des comédiens, des écrivains, etc.

| | | |
|---|---|---|
| Dlle Sophie Arnould, musicienne ordinaire de la chambre du roi . . . . . . . . . . . . | 4.000 | livres. |
| Bandieri de Laval, danseur des ballets du roi . . . . . . . . . . . . | 2.660 | — |
| Dlle Fel, ancienne actrice, 76 ans. . . | 5.000 | — |
| Mme Dumesnil, tragédienne . . . . | 3.500 | — |
| François-René Molé, comédien ordinaire du roi . . . . . . . . . . . | 3.000 | — |
| Marie-Jean-Augustin Vestris, danseur des ballets de Sa Majesté . . | 4.800 | — |
| Charles-Simon Favart, auteur et comédien . . . . . . . . . . . . | 2.000 | — |
| Jean-Louis Folio, ci-devant garçon de bouche du roi aux extraordinaires. | 1.895 | — |

| | | |
|---|---|---|
| D[lle] Georgette, pour l'indemniser d'une place de femme de chambre des enfants de France qui lui avait été promise par feu Mgr le Dauphin . . . . . . . . . . . . . | 1.800 | — |
| D[lle] Charlotte André Brébion, chargée depuis vingt ans des atours de la reine . . . . . . . . . . . . . | 2.000 | — |
| M[me] Marie Favier, musicienne ordinaire des concerts de la reine. . . . | 1.200 | — |
| M[me] Marie-Magdeleine Guimar, danseuse . . . . . . . . . . . . . . | 5.000 | — |
| D[lle] Anne Heinel, première danseuse des ballets du roi, retirée à 36 ans. | 4.100 | — |

Ce mélange de domesticité intime et de services publics, de grandes dames et de filles de théâtre, de ministres et de danseurs, de personnes de tout rang et de tout emploi, ces sommes énormes accumulées sur une seule tête, surexcitaient l'attention et surtout l'indignation générale. Les 86.000 livres touchées annuellement par M. de Sartines et les 5.000 livres de retraite accordées à la Guimar provoquaient, à des titres différents, le même degré de colère publique. « On a accordé des pensions, disait une brochure « de l'époque, à des histrions, à des chanteurs, des dan- « seurs, des baladins, des poètes, des auteurs, des musi- « ciens, des filles de chambre, des valets de pied, des « gazetiers, des demi-savants, des intrigants, des courtisa- « nes, des commis ; on en a accordé à titre de retraite, à « titre d'existant, à titre de mort, à titre de vivant ; en « qualité de père, en qualité de mère, en qualité de veuve, « en qualité d'enfant ; enfin, on en accorde pour les services « présents, pour les services passés, pour les services à

« venir, et beaucoup plus pour ceux qui n'avaient rendu « aucun service. » (*Réponse au supplément historique sur les pensions*, 1790. Anonyme.)

Encore aujourd'hui ces rapprochements de conditions diverses produisent une fâcheuse impression. Au fond, cependant, de quoi s'agit-il? D'une confusion malheureuse : car les danseurs, les chanteurs et les comédiens, arrivés au terme de leur carrière, peuvent recevoir, aussi bien que tous autres, des pensions de retraite : nul ne conteste maintenant la légitimité de celles qui sont inscrites au budget de l'État pour les artistes de l'Opéra, les pensionnaires du Théâtre-Français, les professeurs du Conservatoire, etc., dépendant du ministère des Beaux-Arts. De même la liste civile a toujours récompensé par des pensions les serviteurs les plus intimes des souverains : nos budgets actuels payent encore, comme un héritage respectable, et placent parmi la dette publique les pensions des anciennes listes civiles. Un meilleur classement, rangeant chaque nature de services dans la catégorie qui lui est propre, aurait donc suffi pour éviter la mauvaise apparence que présentait la confusion du tableau des pensions, en 1790. Quant à l'excès des grâces accumulées sur une seule tête, il était sans contredit impossible à défendre, même étant données les nécessités de munificence attachées au système monarchique. Nous avons déjà condamné ces pensions injustifiées, montant à la somme énorme de 6 à 7 millions.

Mais dans quel but vouer à la malignité et à la haine publiques chacun des titulaires de ces faveurs excessives? Pourquoi désigner aux mauvaises passions alors déchaînées, le nom de tous les possesseurs de brevets? Ne suffisait-il pas, au point de vue de la réforme réglementaire dont on s'occupait, de discuter les totaux budgétai-

res, de juger l'ensemble des chiffres ? Ne possédait-on pas assez d'éléments d'information, ou même d'accusation, si l'on veut, dans les comptes financiers déjà publiés ? « Que « gagnera-t-on, disait Necker, pour la chose publique à « relever, sans exception, toutes les erreurs et toutes les « fautes du gouvernement ? »

## III

La conséquence financière, — celle qui nous touche plus directement, — de la publication inextenso des 4 volumes in-4° des pensions fut leur radiation complète, sauf rétablissement ultérieur. Il devenait désormais impossible, en effet, de maintenir l'inscription d'allocations si violemment dénoncées ; les plus légitimes paraissaient suspectes, et subissaient leur part de la réprobation générale. Personne, quelque honorables que fussent ses services, ne voulait conserver une investiture à ce point décriée. L'assemblée, en ordonnant la radiation universelle de tous les brevets, ne fit donc que répondre à un sentiment général qu'elle-même avait imprudemment provoqué :

« Les pensions, dons, traitements ou appointements con- « servés, récompenses, gratifications annuelles, etc., exis- « tant au 1er janvier 1790 ou accordés depuis cette époque « sont supprimés. Il sera procédé à une création nou- « velle des pensions. suivant le mode qui sera établi par « les articles suivants. » (Titre III de la loi du 22 août 1790, art 1er.)

La suppression ordonnée par cet article résulte si bien de la publicité dont nous venons de parler qu'antérieurement à l'impression du Livre rouge et de l'état nominatif

des pensions, une loi du 14 janvier 1790 limitait la revision aux irrégularités les plus saillantes.

-Antérieurement encore, le député Bouche ayant demandé seulement la radiation des pensions supérieures à 300 livres, sauf réinscription ultérieure, Mirabeau repoussa énergiquement sa proposition. « Le préopinant, dit-il, ne « pense pas à l'effet de sa motion : il ferait manquer de pain « 40.000 personnes, *avant qu'on eût examiné si elles ont* « *le droit de vivre.* » (Discours de Mirabeau, 6 novembre 1789.)

Cependant quel inconvénient, dira-t-on, présentait la suppression générale prononcée, par la loi de 1790, de toutes les pensions existantes, puisqu'elles allaient être rétablies, et que la loi traçait elle-même les règles de leur reconstitution ? L'expérience, à défaut du plus simple bon sens, comme l'exprimait Mirabeau, répond à cette question : l'assemblée constituante échoua devant la tâche inexécutable de reviser plus de 30.000 dossiers : elle fut impuissante à reconstituer les brevets de tous les titulaires, et la suppression avec promesse de rétablissement dégénéra en une véritable faillite. C'est ce qui nous reste à exposer.

Si l'assemblée avait éprouvé le sincère désir de respecter les droits acquis, une voie toute différente se présentait spontanément à sa bonne foi. L'abbé de Montesquiou l'indiquait en ces termes : « Je ne me dissimule pas qu'il est « des pensions d'un tel abus qu'elles déshonorent le gou- « vernement : on sera trop heureux de pouvoir les effacer « avec le temps. Mais il faut être très avare de ces retran- « chements subits qui désolent les familles : *les morts* « *seront pour nous des moyens de réduction suffisants.* « Chaque année, chaque mois, chaque jour, seront une « réforme en faveur de la chose publique. *Les révolutions*

« *ont toujours été faites dans les temps de barbarie : il* « *faut que celle-ci se ressente des lumières et de la bien-* « *faisance de ce siècle.* Il faut retrancher seulement les « pensions de ceux qui n'oseraient pas monter à cette tri- « bune pour en défendre les motifs. » (Séance du 31 décembre 1789.)

Déjà Necker, dans son livre sur l'administration des finances, avait traité le même sujet. Bien qu'il y déplorât aussi, avec énergie, de voir la fortune publique gaspillée au profit des courtisans, il maintenait, au premier rang, le respect inviolable des engagements de l'État : « Je suis « loin, disait-il, de vouloir inviter à des recherches et à « des revisions. La fidélité dans les engagements est une « vertu d'une si grande importance en morale et en poli- « tique que les souverains doivent se soumettre à quel- « ques sacrifices pour ne pas manquer à ce principe, même « à l'égard des concessions qu'ils n'auraient pas dû faire. »

Ce sentiment de la fidélité aux engagements, si profond chez tous les véritables hommes d'État, fit défaut à l'assemblée constituante. De même qu'elle abolit les anciennes taxes indirectes et laissa sciemment le budget en déficit, de même qu'elle créa le système des assignats, précurseur certain de la banqueroute, de même elle supprima d'emblée toutes les pensions existantes, en fermant les yeux sur les conséquences forcées de sa décision. « Qu'on ne s'effraye « pas, disait le comité, de cet anéantissement total des pen- « sions. Le même décret, qui le prononcera, ordonnera la « création de nouvelles pensions jusqu'à concurrence de « 10 millions en faveur de ceux qui y ont droit. » (Rapport du comité des pensions, 2 juillet 1790.) Le comité savait bien qu'il était impossible d'anéantir et de reconstituer simultanément plus de 30.000 brevets.

Au début, cependant, il se mit à l'œuvre avec une ardeur

apparente, qui ne pouvait être sincère, ou, au moins, durable. Son ordre de travail déterminait qu'il siégerait chaque jour, pendant deux séances consécutives, l'une de 9 heures du matin à 2 heures de l'après-midi, l'autre de 5 heures à 9 heures du soir. Les dimanches et fêtes étaient seuls exceptés. Les postulants pouvaient venir eux-mêmes présenter leur requête au comité. (Papiers de l'assemblée constituante. Comité des pensions. Ordre du travail.)

Comment croire sérieusement, de la part des députés assaillis par tant de soins différents, à une assiduité personnelle de 9 heures par jour, uniquement consacrées à la question des pensions? Ce seul article de « l'ordre du tra- « vail » faisait présager l'invraisemblance de son exécution. Bientôt, en effet, un des propres membres du comité dévoila à la tribune le relâchement du zèle de ses collègues. « Le comité, dit le rapport de l'abbé Julien, pour ac- « célérer ses travaux, s'était d'abord distribué en plusieurs « sections, dont chacune était chargée de l'examen des mé- « moires et des pièces relatifs aux différents âges de pen- « sionnaires. *Mais peu de ses membres ont pu, ou voulu* « *s'occuper avec assiduité d'une opération pénible et désa-* « *gréable.* » (Rapport au nom du comité des pensions, lu par l'abbé Julien, à la séance du 30 janvier 1791.) L'indiscrétion d'un membre du comité révélait ainsi la cause du long silence gardé pendant cinq mois entiers après la promulgation de la loi.

Mais si les députés chargés de la mission de reconstituer les anciens titres cessent de s'en acquitter avec assiduité, parce que *l'opération* leur paraît *pénible* et *désagréable*, que vont devenir les pensionnaires? Leur sort, en effet, repose exclusivement sur le travail du comité. Celui-ci ne permet à personne d'examiner les pétitions et de déterminer les chiffres des allocations nouvelles. Il se réserve

l'entière appréciation de toutes les solutions. La direction générale de la liquidation, organisée par le décret du 22 décembre 1790, lui est complètement subordonnée : l'article 9 de ce décret règle que les pièces de toute nature continueront à parvenir directement au comité, que celui-ci les lira et les renverra aux bureaux de la direction avec son paraphe, qu'il entendra les rapports préparés par le commissaire général ou son délégué et fournira lui-même la décision. (Décret du 22 décembre 1790, art. 11 et 12.) Une telle concentration devenait fatale aux pensionnaires, du moment que les membres du comité se relâchaient de leur zèle, d'après l'aveu de l'abbé Julien.

Aussi, le rapport du 30 janvier 1791, loin de régler la situation de tous les anciens titulaires, comme on aurait pu l'espérer après cinq mois d'attente, se borna-t-il à proposer l'allocation de secours provisoires en faveur des septuagénaires.

Les septuagénaires excitaient la pitié générale; tout retard menaçait de les priver à jamais de leur brevet. Déjà beaucoup d'entre eux avaient disparu. Cependant, même en janvier 1791, les dossiers de cette catégorie de pensionnaires ne se trouvèrent point complets : on dut ajourner quelques pensions faute des pièces « que les ministères « ne renvoyaient pas », disait le rapporteur.

A l'égard des brevets reconstitués, on se contenta de justifications singulièrement insuffisantes : « Le comité, ex- « pose l'abbé Julien, a dû s'en rapporter *à la bonne foi* « de la plupart des pensionnaires. Leur sincérité lui a « paru d'autant moins suspecte que leurs services étaient « longs, leur pension très modique, leurs demandes mo- « dérées, leur langage franc et loyal. Il n'a pu soupçon- « ner que de braves militaires ayant servi leur patrie « pendant 30, 40, 50 ou 60 années, avec autant de fidélité

« que de courage, voulussent, par un faux exposé, surpren-
« dre une récompense qu'ils n'auraient pas méritée. »

Ces fantaisistes procédés de liquidation concordaient peu avec les règles précises de la loi de 1790. Du reste, il ne s'agissait que de secours provisoires, alloués pour une somme de 905.012 livres, à répartir entre les septuagénaires dénommés au tableau annexé. (Décret du 1er février 1791.)

Peu de jours après, Camus proposa d'étendre la mesure des allocations provisoires à tous les autres pensionnaires indistinctement. (Séance du 20 février 1791.) Chaque titulaire reçut une subvention proportionnée au montant de son ancien brevet. Instituer des secours provisoires dans ces conditions générales, c'était reconnaître l'impuissance du comité à fournir l'état des concessions définitives. Conformément aux propositions de Camus, l'assemblée vota ces secours provisoires, secours très insuffisants d'ailleurs, puisqu'ils ne pouvaient dépasser 1.000 livres pour la plupart, et 2.400 livres dans quelques cas exceptionnels. (Décret du 25 février 1791.)

Le décret du 25 février 1791 ne liquidait que l'année 1790. Rien n'était réglé, même à titre provisoire, pour l'année courante; ce retard tendait, sans doute, à laisser croire que la reconstitution définitive des pensions devait bientôt sortir des cartons du comité. Mais la plupart des malheureux pensionnaires n'avaient pour vivre que leur retraite. La suspension prolongée des arrérages et l'irrégularité des distributions leur causait les plus cruelles souffrances. L'assemblée constituante se décida donc à répartir, pour 1791, les mêmes secours provisoires que pour 1790. (Loi du 2 juillet 1791.) « Considérant, dit le préambule, la né-
« cessité de subvenir aux pensionnaires sur le sort des-
« quels il n'a pu être encore statué nominalement, soit

« par provision, soit définitivement, l'assemblée nationale « décrète que les décrets précédemment rendus, pour pro- « curer aux ci-devant pensionnaires des secours en l'an- « née 1790, auront leur exécution en l'année 1791 dans « les mêmes termes et aux mêmes conditions. » (Décret du 2-20 juillet 1791.)

Cependant, en juillet 1791, et pendant les trois mois suivants, les derniers de l'assemblée constituante, divers décrets rétablirent définitivement quelques brevets concernant des pensionnaires plus que septuagénaires, nés de 1716 à 1721. Le relevé exact de ces décrets est donné par les deux recueils de lois les plus complets de l'époque, la Collection du Louvre, et la Collection Baudouin ; d'après eux le montant des pensions rétablies s'élève à 1.638.948 livres, partagées entre 960 titulaires environ. En outre, 451 pensions anciennes sont rejetées, pour 819.677 livres. (Décrets des 14 et 28 juillet 1791, des 17-2 octobre 1791, des 28 septembre-9 octobre 1791. Tome V, VI et VII de la Collection du Louvre, in-4°.)

Tel est, en ce qui concerne les pensions, le bilan du travail de l'assemblée constituante. Lorsqu'elle se sépara le 30 septembre 1791, sur 30.000 dossiers environ, elle n'en avait examiné que 1.400 à peu près ; et sur 30 ou 32 millions de pensions inscrites autrefois au Trésor, elle n'avait réglé que 2.457.000 livres seulement (1).

1. Il existait encore, en l'an XII, 4.507 pensionnaires civils, vivants, inscrits sur les livres du Trésor, dont la naissance remontait à 1730 et aux années antérieures, c'est-à-dire ayant plus de 60 ans en 1791. (Compte du ministre du Trésor, Barbé-Marbois, 25 nivôse an XII, 16 janvier 1804.) Si 4.507 pensionnaires civils de cet âge vivaient encore en 1804, on peut apprécier le nombre de ceux qui, en 1791, demeurèrent en dehors des 1.400 dossiers environ examinés par le comité.

## IV

Un des premiers actes de l'assemblée suivante fut d'allouer un crédit de 30.000 livres pour activer les opérations de la direction générale de liquidation. « L'assemblée na-« tionale, considérant combien *il est important d'accélérer* « *le travail général et définitif de toutes les pensions à* « *la charge de l'État*, etc. (Assemblée législative, 30 décembre 1791.) Que de préambules avaient déjà tenu inutilement le même langage !

Le 20 janvier 1792, « L'assemblée, considérant que « *l'humanité lui fait un devoir d'accélérer la fixation des* « *traitements définitifs* à faire aux pensionnaires de l'État « auxquels leur âge avancé ne permet pas d'attendre le « résultat des formalités ordinaires », vote la conversion en pensions définitives des sommes accordées provisoirement à titre de secours pour les années 1790 et 1791, en faveur des pensionnaires nés en 1715 et dans les années antérieures. (Lois des 20-29 janvier 1792. — Collection du Louvre, année 1792, p. 94.) Il ne s'agissait encore que de pensionnaires ayant plus de 75 ans !

En même temps, un certain nombre de brevets reçurent leur règlement définitif. La loi du 9 février 1792 contenait dix états rétablissant pour 840.000 livres et rejetant 389.421 livres 2 sous 6 deniers de pensions anciennes, (Loi du 20 janvier-9 février 1792. Collection Baudouin.)

Ce premier effort très méritoire de l'assemblée législative, à son début, déterminait le sort de plus de 1.200.000 livres de concessions ; mais il ne fut pas continué. Cependant un grand nombre d'anciens pensionnaires demeuraient encore exclus des répartitions législatives, et,

bientôt, il fallut renouveler, à leur égard, pour 1792, l'expédient des secours provisoires, employé déjà pour 1790 et 1791. Une loi délibérée le 7 juillet 1792, sur le rapport de Panvilliers, au nom du comité de législation, « considérant la justice et la nécessité de subvenir aux « besoins pressants des anciens pensionnaires, *sur le sort « desquels il n'a pas encore pu être statué nominativement*, « décrète qu'il y a urgence. » Il y avait urgence, en effet, à secourir ces anciens serviteurs de l'État, ne possédant pour vivre, depuis près de trois ans, que les subventions provisoires arrachées tardivement à la pitié des assemblées. La loi du 7 juillet 1792 reproduisit textuellement celle du 2 juillet 1791, et la remit en vigueur pour l'année courante. Ainsi, pour la troisième fois, d'année en année, le provisoire se trouvait maintenu à l'égard des ci-devant pensionnaires, et des secours aussi précaires qu'insuffisants leur étaient alloués, en attendant des brevets définitifs qui ne devaient jamais être délivrés.

En effet, au mois de juillet 1792, des préoccupations nouvelles s'emparent des esprits : la patrie est déclarée en danger. « La mère commune appelle tous ses enfants : « ils ne seront pas sourds à sa voix. Il s'agit de sauver ce « que vous avez de plus cher, vos mères, vos femmes, vos « enfants. Ce n'est pas le temps des discussions et des « discours ; c'est celui des actions éclatantes. » (Proclamation du 20 juillet 1792.) Dans ces conjonctures les pensions de l'ancien régime disparurent fatalement de l'ordre du jour. Le règne de la terreur acheva de les faire tomber en oubli.

A la vérité, l'on voit encore, aux débuts de la Convention, Clavière, ministre des finances, insérer dans son rapport officiel du 1er février 1793, le paragraphe suivant : « Je sais « que le nouveau directeur de la liquidation a pris vivement

« à cœur la recherche des moyens d'accélérer la détermi-
« nation des indemnités et des *pensions attendues avec une*
« *si grande et si juste impatience*. Sans doute, déjà la
« Convention connaîtrait ses vues, si les circonstances
« laissaient plus d'accès auprès d'elle aux matières d'ad-
« ministration de ce genre. » (Rapport de Clavière, 1er février 1793.)

Plus tard, en l'an III, le *Recueil des lois* contient un décret reconstituant 667.721 livres de pensions anciennes, avec jouissance des arrérages à partir du 1er janvier 1790, sauf déduction des sommes déjà reçues à titre de secours provisoires. En outre, 217.442 livres sont rayées définitivement. (Décret du 18 prairial an III. Collection Baudouin.)

Ce décret isolé de la fin de la Convention faisait encore sortir de l'arriéré 885.000 livres en suspens depuis 1791.

## V

Mais, à cette époque, être ou n'être pas pensionnaire ne présentait, pour ainsi dire, plus d'intérêt. Les assignats, puis les mandats territoriaux, tombés successivement à 20 0/0, 10 0/0, 1 0/0 et au-dessous de leur valeur nominale, n'offraient qu'un leurre aux pensionnaires inscrits qui venaient toucher aux guichets du Trésor leurs arrérages semestriels.

Non seulement le payement des arrérages en assignats devenait à peu près de nulle valeur, mais il était, de plus, subordonné à une série de formalités équivalant le plus souvent à un empêchement absolu. Les titulaires devaient produire, chaque semestre, outre le certificat de vie réglementaire, un certificat de résidence en France, puis un certificat de payement des impositions et spécia-

lement de la contribution patriotique (Décret des 24-25 juin 1791), enfin, un certificat de civisme, délivré par la municipalité, sur l'avis des comités révolutionnaires locaux, et visé par les directoires de département. (Décrets des 30 juillet 1793 et 6 germinal an II.) Cambon réunit en un modèle spécial, à l'usage des pensionnaires, toutes les formules de pièces à fournir, chaque semestre, à la caisse des payeurs : *la non-émigration*, *la résidence*, *la non-détention*, *le payement des contributions*, *le civisme*, etc. (6 germinal an II.) (1).

Enfin, tout Français recevant une pension était censé y avoir *irrévocablement renoncé*, s'il ne prêtait, devant sa municipalité, le serment suivant : « Je jure d'être fidèle à « la nation, et de maintenir la liberté et l'égalité ou de « mourir en la défendant. » (Décret des 14-15 août 1792.)

Ces exigences constituaient d'incontestables manques de foi. Le service des pensions est une dette publique que l'État doit acquitter passivement : rien ne l'autorise à imposer à son créancier des conditions arbitraires à chaque échéance. Un membre de la Convention le fit observer à l'assemblée, qui parut approuver son discours : « Je dis « que, quand il s'agit de payer ce que vous devez, vous « n'avez pas le droit d'exiger d'autres formalités que celles « nécessaires pour constater l'authenticité de la créance. « Pourquoi dire : Je paye à celui à qui je dois 100 écus, « mais je me crois dispensé de payer à celui à qui je dois « 10.000 livres? Pensez-vous qu'une nation puisse ainsi « violer ses engagements, si ce n'est par le plus odieux

1. En même temps Cambon avait fait interdire d'une manière générale le payement de toute allocation annuelle supérieure à 3.000 livres (21 septembre 1793.) La Convention suspendit également, dans un mouvement d'enthousiasme, l'envoi des fonds destinés au payement des pensions dans les départements de l'Ouest. (Déclaration de Mallarmé, 29 juin 1793.)

« abus de la force ? (On applaudit.) » (Discours de Dubois, Convention, 27 pluviôse an III.)

Les plaintes des malheureux pensionnaires non payés, ou payés d'une manière dérisoire en assignats, et assujettis, en outre, chaque semestre, aux plus injustifiables formalités, suscitèrent la pitié universelle. Des subsistances, prélevées sur le produit de la contribution en nature, leur furent d'abord distribuées à Paris. (Rapport de Defermont, Cinq-Cents, 25 pluviôse an IV.) On entendit, dans les conseils, des orateurs signaler avec indignation « *les maux* « *affreux que les pensionnaires avaient soufferts* » (Discours de Génissieux, Cinq-Cents, 5 frimaire an IV), et proposer de leur payer à l'avenir 10 capitaux, et même 30 capitaux pour un. (Proposition de Crassous, 5 frimaire an IV.)

« Depuis longtemps, s'écriait Vernier au conseil des An- « ciens, la justice, le cri public, la loyauté française sollici- « tent une augmentation dans le payement des pensions. « Les circonstances et les événements, qui malheureuse- « ment nous maîtrisent, ont rendu ces secours bien tar- « difs. » (Rapport de Vernier, Anciens, 28 pluviôse an IV.) L'on décida alors que les pensions de 100 livres recevraient 1.000 livres en assignats au prochain semestre (Loi du 28 pluviôse an IV. 17 février 1796) ; puis, une nouvelle loi alloua le payement d'un quart en numéraire pour le dernier semestre de l'an IV. (Loi du 19 septembre 1796.)

Un an après, les pensions se trouvèrent comprises dans la liquidation générale de la dette publique : les deux tiers des arrérages furent supprimés définitivement ; un tiers seulement survécut. (Loi du 9 vendémiaire an VI, 30 septembre 1797, art. 99.)

Comme le payement des pensions sous la Révolution suivit toujours à peu près exactement le sort du payement des rentes, nous laisserons au chapitre consacré plus loin

à ce dernier sujet, le soin de compléter le lamentable exposé des souffrances que subirent les créanciers de l'État.

## VI

Que devint, au milieu de ces ruines, la reconstitution des anciens brevets annulés en bloc, sauf rétablissement, par la loi de 1790? Après l'assemblée législative et la Convention, le Directoire sentit, à son tour, la nécessité de reprendre l'œuvre à peine ébauchée par la Constituante. Un de ses premiers actes fut de rendre la loi du 15 brumaire an IV (9 novembre 1795), ordonnant de poursuivre les liquidations interrompues *des pensions de l'ancien régime* : « Considérant, dit le préambule du conseil des An-« ciens, que les citoyens qui font l'objet de cette loi se « trouvent la plupart dans le besoin; que *depuis quatre « ans ils attendent leur liquidation, qu'il est instant de « venir au secours des personnes qui ont des droits à ces « pensions*, etc. »

Depuis quatre ans ! Durant ce long intervalle, combien de pensionnaires ont disparu ! Sous l'ancien régimes la proportion des extinctions se calculait sur le pied de 1/30e environ par an du montant des pensions. Ce chiffre, répété pendant quatre années, donnerait déjà plus de 15 1/2 p.100 de décès. Mais la misère, les troubles, la guerre, la guillotine accrurent considérablement la proportion normale, pendant les années 1792, 1793, 1794 et 1795. Est-ce assez de compter 30 0/0 de décès entre l'époque où la loi de 1790 anéantit les anciens brevets et celle où le Directoire ordonna d'en achever la reconstitution ? Plus d'un quart, près d'un tiers des pensionnaires de l'ancien régime,

au moins, aurait donc cessé d'exister à l'avènement du Directoire.

La liquidation reprise en novembre 1795 à l'égard des survivants fut, d'ailleurs, continuée très lentement. En l'an V, le ministre des finances constatait qu'il restait à vérifier 13.397 demandes, sur 42.244 qui avaient été formées : « *Deux ans au moins*, dit-il, *seraient encore nécessaires* « *pour achever le travail de la liquidation.* » (Rapport de Ramel au Directoire, 25 fructidor an V.) En l'an VI, Ramel évalue à 1.710.000 francs le montant des pensions non liquidées, dans son rapport officiel sur les opérations de l'an VII (1).

Cette situation se prolongea jusqu'au Consulat. En 1801, enfin, un arrêté des consuls prescrivit de cesser désormais toute allocation de secours provisoires et de délivrer dans le plus bref délai possible des allocations définitives aux ayants droit. « A partir du 1er semestre de l'an IX, il « ne sera plus fait aucun payement à titre de secours pro- « visoires aux prétendants à des pensions de l'État... Le « liquidateur général de la dette publique liquidera dans le « plus bref délai ceux qui lui auront justifié de leurs droits.» (Arrêté du 26 brumaire an X, 17 novembre 1801.)

Un petit nombre, sans doute, des porteurs d'anciens brevets put atteindre, à travers la Révolution, l'avènement réparateur d'un gouvernement régulier (2).

| | |
|---|---|
| 1. Pensions non liquidées : on les évalue à . . . . | 1.710.000 fr. |
| Pensions liquidées : on les porte pour . . . . . . . . . . | 16.400.000 |
| Pensions ecclésiastiques : on croit qu'elles s'élèveront à . | 46.913.000 |
| Pensions des invalides : on croit qu'elles peuvent être de | 4.000.000 |
| Total . . . . . . . . . . . | 69.023.000 fr. |
| Ce qui, réduit au tiers, fait . . . . . . . . . . . . . . | 23.000.000 fr. |

(Rapport du ministre des finances, 29 prairial an VI.)

2. Au milieu des troubles qui emportèrent ou dispersèrent les titulaires de pensions, la trace d'un grand nombre d'anciens brevets disparut, et, après la

L'assemblée constituante commit donc une véritable spoliation, en rayant d'un trait de plume toutes les concessions de l'ancien régime, puisqu'il lui fut impossible de les reconstituer. Le comité des pensions ferma les yeux, de parti pris, sur les suites fatales de sa décision. Une faillite volontaire, bien qu'inavouée, telle fut, en matière de pensions, la première conséquence des idées révolutionnaires. A partir du jour où les passions populaires s'emparèrent de la question, personne ne s'occupa plus de perfectionner la réglementation ni de la corriger : l'assemblée rompit absolument avec les principes qui l'avaient guidée jusqu'alors vers l'étude des réformes. Et cependant, combien la loi de 1790 ne renfermait-elle pas de défectuosités à réparer et de lacunes à remplir ! Il eût suffi de quelques efforts pour reviser ses dispositions, et en faire une œuvre complète et durable. On préféra rester en chemin, et le *Bulletin de lois* ne s'occupa dorénavant des pensions que pour mentionner l'inscription d'allocations viagères ou de gratifications telles que celles-ci :

« Il sera payé sur les fonds de la loi du 22 août 1790 : au

Révolution, il devint plus simple de solliciter à nouveau un secours ou une concession viagère, que de rechercher le dossier de la demande de reconstitution formée en conformité de la loi de 1790. Les anciens porteurs de brevets, d'ailleurs, se résignaient à leur perte, comme à celle de tant d'autres biens dont ils avaient été dépouillés. En 1815, le ministre de l'intérieur écrit au roi, au sujet d'une pension autrefois accordée à une petite-fille de Racine : « Sire, il existe à Paris, dans une « gêne voisine de la misère, une petite-fille de Jean Racine. Cette dame a « épousé M. d'Hariague dont elle a eu trois enfants, deux fils et une fille... « M[me] d'Hariague jouissait, avant la Révolution, d'une pension de 1.000 « livres. Depuis vingt ans, elle ne la touche plus. *On ne sait point*, et on « ne peut comprendre, *quels motifs ont pu déterminer à la supprimer*. « Signé : Abbé DE MONTESQUIOU. » (Feuille de travail du 14 janvier 1815. Arch. nat., F. 1. a, 313.)

« sieur Boischut et au sieur Corchard, à chacun, la somme « de 25.000 livres ; au sieur Laboude, la somme de 3.000 li- « vres ; aux sieurs Chrétien et Parein, à chacun, la somme « de 12.000 livres, etc., pour les services qu'ils ont rendus « à la chose publique, en dénonçant la fabrication de faux « assignats dont on avait essayé de les rendre complices. » (Séance du jeudi soir, 5 mai 1791.)

« L'assemblée, après avoir entendu son comité des rap- « ports sur les récompenses à accorder à ceux qui ont em- « pêché le plus efficacement à Varennes l'évasion du roi, « décrète qu'il sera payé sur les fonds de la loi de 1790 : « au sieur Drouet, maître de poste à Sainte-Menehould, « 30.000 livres ; au sieur Sauce, procureur de la commune « de Varennes, 20.000 livres ; au sieur Raison, comman- « dant le bataillon de la garde parisienne, 20.000 livres ; « au sieur Leblanc, l'aîné, aubergiste à Varennes, 6.000 li- « vres ; au sieur Mangin, chirurgien à Varennes, 6.000 li- « vres, etc., etc. » (Séance du 18 août 1791.)

Plus tard, ce sont les estropiés du 10 août (Décret du 25 décembre 1792), les veuves et les enfants des victimes de cette journée (14 germinal an II), qui puisent dans le fonds d'inscription de la loi de 1790.

Les progrès de la législation, que nous avions vus marcher d'un pas si régulier et si rapide, sous Louis XVI d'abord, lorsque Necker faisait rendre les remarquables édits de 1776, 1778 et 1779, puis aux débuts de l'assemblée constituante, quand la loi de 1790, codifiant ces précédents, élevait de nouvelles barrières contre les abus du passé, les progrès de la législation, disons-nous, s'arrêtèrent, paralysés subitement par l'invasion révolutionnaire.

Cet arrêt d'une marche en avant si bien commencée ne fut pas une des moins graves conséquences des troubles de l'époque : car, combien de temps ensuite deviendra né-

cessaire pour reprendre le mouvement interrompu? La législation de 1790, en effet, bien que tombée en désuétude dès sa naissance, remplacée en fait par l'institution de caisses particulières dans chaque administration, et reconnue défectueuse par tous les gouvernements, subsista, faute d'une loi nouvelle, jusqu'en 1853. Dans cet intervalle de temps, les projets de revision se succédèrent en vain : on en compte six officiels, de 1815 à 1848, présentés aux Chambres sans pouvoir être votés. Il fallut plus d'un demi-siècle pour faire aboutir la réforme manquée en 1790.

Enfin, en 1853, l'État centralisa, comme on l'a vu, la gestion des caisses particulières organisées par les diverses administrations, et substitua au système des anciennes pensions concédées à titre de munificences gouvernementales, celui des retraites calculées proportionnellement aux retenues versées mensuellement par les fonctionnaires. La loi de 1853 abandonna donc résolument la voie tracée par la loi de 1790, pour suivre celle que la pratique avait su beaucoup mieux enseigner aux intérêts particuliers. Elle consolida la réglementation qui, depuis la ferme, s'était perpétuée et développée en dehors de la législation officielle.

Aujourd'hui, on cherche à mieux faire encore qu'en 1853. Mais, dans tous les projets nouveaux, même dans ceux qui s'écartent le plus de la loi de 1853, on respecte toujours le principe moderne que n'a pas su faire prévaloir la loi de 1790, principe en vertu duquel tout fonctionnaire, à la fin de sa carrière, doit jouir d'une pension de retraite proportionnée à l'importance de ses versements pendant la durée de ses services.

# CHAPITRE XXI

## LES BUDGETS ET LA COMPTABILITÉ AVANT 1789

### § 1. LA COMPTABILITÉ AVANT 1789

I. Discussions financières entre Calonne et Necker ; elles nous initient aux formes de la comptabilité de l'ancien régime. — Chambres des comptes. — États au vrai. — Comptes d'exercice. — Insuffisance absolue des procédés employés. — Confusion entre les budgets et les comptes. — II. Les recettes figurent pour le net seulement. — Incertitude du produit des fermes générales. — Mélange de l'ordinaire et de l'extraordinaire. — Arriéré dans le payement des rentes. — Anticipations. — Emprunts. — Leur montant ; difficulté de l'établir exactement.

I

Les réformes, que l'opinion publique et le gouvernement s'efforcèrent d'introduire, pendant le règne de Louis XVI, dans l'organisation et l'assiette des contributions, ne purent acquérir, avant 1789, assez de développements pour exercer une influence efficace sur l'économie générale des budgets. Avec le temps, sans doute, la transformation des impôts eût notablement accru leur rendement, et, dans un avenir plus éloigné, la liberté commerciale aurait fécondé toutes les branches du revenu public. Mais, en attendant, les besoins immédiats du Trésor, presque aussi insatiables qu'autrefois, condamnaient encore le ministre des finances à vivre dans la pénurie, au jour le jour, sans plan coordonné.

Nous trouverons toutefois chez Necker, en plusieurs circonstances, le pressentiment des méthodes modernes. Il les entrevit, les désira, et, s'il était parvenu à restaurer complètement les diverses institutions qui le préoccupèrent d'abord, tailles, vingtièmes, assemblées provinciales, droits de traites, pensions, dépenses publiques, dépenses des maisons du roi et de la reine, etc....; il eût ensuite efficacement tourné ses vues vers l'aménagement régulier des budgets de l'État. Mais la courte durée de ses ministères lui permit à peine d'ébaucher quelques tentatives pour introduire l'ordre et la clarté dans la conduite générale des finances. Ses successeurs ne le suivirent point dans cette voie; quelques-uns même s'enfoncèrent plus avant dans la routine et dans les abus du passé.

Le tableau que nous allons tracer de la situation des finances avant 1789 ne présentera, en résumé, pour ces divers motifs, rien de satisfaisant.

L'examen des célèbres et volumineuses discussions budgétaires engagées entre Calonne et Necker, pendant l'année 1787, nous fournit dès l'abord un moyen d'étudier avec quelques détails, et d'apprécier le système de comptabilité existant sous l'ancien régime. Ces discussions naquirent de l'incident suivant :

A l'ouverture de l'assemblée des notables, dans un discours du 22 février 1787, Calonne se permit de contredire les chiffres du compte rendu présenté par Necker, six ans auparavant, en 1781. La contradiction revêtait une forme très modérée en apparence, et dans tous les cas très brève : « Le déficit, disait-il, s'est accru de 1776 à 1781 et les comp-« tes effectifs le prouvent. »

Ce passage, malgré sa concision, avait une grande im-

portance : il démentait les conclusions du compte rendu, et, de plus, il émanait d'une longue préméditation.

Necker, avisé du projet d'attaque préparé par son rival, le fit, dès le mois de janvier, prévenir par le maréchal de Castries qu'il maintenait et maintiendrait intégralement tous les chiffres, toutes les données de son compte rendu. Quelque temps après, il l'en avertit directement; Calonne répondit par une lettre très sèche, que Necker réfuta sur le même ton. La correspondance s'en tint là jusqu'au 22 février, date de l'ouverture de l'assemblée des notables et du discours de Calonne.

Celui-ci, après la séance, adressait à Necker un exemplaire imprimé de son discours, avec un billet ainsi conçu :

« M. de Calonne, qui n'a point oublié que M. Necker eut « la bonté de lui envoyer un exemplaire de son compte « rendu, le jour qu'il parut, a l'honneur de lui adresser « un exemplaire du discours qu'il a prononcé à l'assem- « blée des notables. M. Necker verra qu'il n'a dit, ainsi « qu'il le lui avait annoncé, sur le déficit des temps qui « l'ont précédé, que ce qu'il était forcé de dire, et qu'il n'a « fait aucune mention expresse du compte rendu. Ce « 28 février 1787. »

De cet ironique billet et des quelques lignes du discours précédent vont découler les plus violentes discussions. Pour rétablir ou contester l'exactitude d'assertions que le public eût bientôt oubliées, Necker et Calonne composeront des volumes, appelleront en témoignage tous les chefs de service du ministère, grouperont des montagnes de chiffres pendant près de deux années, dresseront à l'envi les états, les tableaux et les statistiques les plus contradictoires. La vanité et l'ambition armeront chacun des adversaires.

Constatons par avance le fastidieux caractère de ce dé-

bat. Necker et Calonne n'y apportèrent, ni l'un ni l'autre, le principal attrait que peut renfermer une dissertation financière, la clarté et la concision. Les attaques et les réponses sont également diffuses, également surchargées de répétitions, également hérissées de chiffres, au milieu desquels peu de lecteurs, sans doute, ont osé s'aventurer. Nous devons, quand même, avoir ce courage ; courage d'autant plus méritoire que nous laisserons de côté les préambules et les péroraisons, consacrés aux allusions personnelles, aux attaques acerbes, aux éloquents panégyriques de soi-même, seules parties que le public goûtait autrefois, et goûterait peut-être encore aujourd'hui.

Ajoutons que Necker, à la suite du discours de Calonne, pria le roi de former un tribunal devant lequel seraient discutées les allégations de son adversaire; que, sur le refus du roi, Necker publia sa réfutation, et qu'aussitôt il fut, par lettre de cachet du 13 avril 1787, exilé à vingt lieues de Paris. Louis XVI considéra donc comme une injure personnelle le fait de contredire les chiffres du rapport officiel de son contrôleur général en exercice. Pourquoi le contrôleur général de 1787 lui paraissait-il plus sacré que le contrôleur général de 1781 ! Ce sont là les misérables secrets de la politique.

Le livre, dont Necker expiait la publication par l'exil, avait pour titre: *Mémoire en réponse au discours prononcé par M. de Calonne devant l'assemblée des notables.* Avril 1787.

« Il n'est personne, dit-il, qui ne puisse se faire aisément
« l'idée de l'impression que j'ai ressentie, en lisant la par-
« tie du discours de M. de Calonne qui concerne le compte
« public que j'ai rendu à Sa Majesté comme directeur gé-
« néral des finances. Être présenté au roi, à la nation, à

« l'Europe, à la postérité, comme un homme qui s'est servi « de la dissimulation la plus condamnable pour obtenir « une confiance qui n'était pas méritée..... Je frémis en « proférant de telles paroles. »

On voit par cet échantillon du Mémoire comment l'orgueil exagérait un incident assez insignifiant par lui-même, et le transformait en une éclatante blessure.

Après avoir donné cours pendant vingt pages au moins à ses « sentiments tumultueux », Necker aborde enfin les questions de chiffres. Nous y entrerons avec lui pour ne plus en sortir, cherchant spécialement à dégager des assertions contradictoires des deux ministres le tableau de la comptabilité et du mode de gestion de la fortune publique, à la fin de l'ancien régime.

Le point sur lequel se concentrait la discussion consistait à savoir si, en 1781, les revenus présentaient réellement, par rapport aux dépenses, un excédent de 10.200.000 livres, ainsi que l'avait affirmé Necker, ou un déficit évalué par Calonne à 46 millions. Le sujet touchait au cœur même de la situation financière, au résultat final des budgets : il comportait le développement de toutes les parties concourant à former la balance des recettes et des dépenses.

Par suite de quelle étrange obscurité ces divers éléments aboutissaient-ils à un écart de plus de 56 millions entre les comptes de Calonne et ceux de Necker ?

Encore Calonne insinuait-il que le déficit réel de 1781 pouvait atteindre à la rigueur 70 ou 71 millions : ce qui entraînait alors une différence de plus de 80 millions avec les comptes de Necker.

Aujourd'hui, sans doute, l'équilibre annoncé pour les exercices à venir ne se réalise pour ainsi dire jamais. Mais, du moins, lorsqu'il s'agit d'exercices antérieurs, re-

montant à 5 ou 6 ans, sur lesquels ont passé les contrôles officiels, les résultats deviennent incontestables, et personne ne songe à les discuter.

Le débat qui s'éleva en 1787 révélait donc, de son seul fait, un immense désordre intérieur. Il prouvait qu'aucune autorité régulière n'avait arrêté définitivement les écritures.

Calonne, cependant, prétendait puiser tous ses renseignements dans des documents officiels, dans des comptes *effectifs :* il insistait sur cette idée et en formait la base de chacun de ses articles :

« Quel moyen plus sûr pourrais-je invoquer, disait-il, « pour m'éclairer sur la situation des finances à cette épo- « que, que de recourir *aux comptes des recettes et des dé- « penses effectives*, seules pièces probantes où l'on puisse « prendre une connaissance exacte de ce qui a été réelle- « ment reçu ou dépensé? » — « Voilà ce qui est, voilà ce « que j'ai vu, ajoute-t-il plus loin : peut-on faire que cela « ne soit pas? Il faut que M. Necker s'inscrive en faux con- « tre les comptes du Trésor royal, ou qu'il avoue une diffé- « rence de 56 à 57 millions entre les résultats de ses calculs « et les résultats réels. » (*Réponse à l'écrit de M. Necker.*)

Calonne était assez habile pour se placer dans la discussion sur le meilleur terrain, en apparence. Incontestablement les règles de la comptabilité, aussi bien que celles du bon sens, commandaient d'établir les résultats de 1781 d'après les comptes officiels du Trésor.

Mais en quoi consistaient alors ces comptes officiels du Trésor, pompeusement invoqués par le ministre? Quelle exactitude, quels détails renfermaient-ils? Quel crédit méritaient-ils? Tout était là. S'il eût alors existé des chiffres authentiques certifiés par l'autorité d'une cour judiciaire, tout le monde se fût incliné et, comme nous venons de le dire, le débat n'aurait pas même été soulevé.

Mais cette cour judiciaire supérieure ne fonctionnait pas. Les douze Chambres des comptes instituées à Paris, Dijon, Nantes, Montpellier, Grenoble, Aix, Blois, Rouen, etc., jugeaient chacune les écritures des comptables de leur ressort exclusivement et rendaient des arrêts isolés. Aucune autorité, à l'exemple de la Cour des comptes actuelle, ne résumait dans son ensemble la gestion des deniers publics. Comme le dit le marquis d'Audiffret : « Les Chambres des « comptes n'ont jamais participé que par une vaine for- « malité aux jugements des comptes généraux dont elles « ne possédaient pas les éléments, et qui, soumis à la vé- « rification du Conseil du roi, étaient renvoyés après de « longs retards à ces chambres, avec ordre de prononcer rapidement, sans autre examen. » (*Système finan- « cier de la France*.)

Comment, d'ailleurs, la Chambre des comptes de Paris, même en supposant qu'elle ait voulu grouper les relevés tardivement transmis par les chambres de province (1), serait-elle parvenue à obtenir un résultat sérieux? Plus de cent millions de dépenses lui échappaient annuellement. Les acquits de comptant, dont il a été parlé au chapitre des pensions, s'élevaient de 73 à 145 millions par an, suivant le relevé des années 1780 à 1787. Ces acquits de comptant, nous l'avons expliqué, représentaient les dépenses directement ordonnées par le roi ou le contrôleur général des finances, sans indication de motifs, sans pièces justificatives, souvent même en blanc. Les chambres n'avaient pas à en connaître et un sixième au moins du budget échappait ainsi complètement à leur contrôle annuel.

En outre, le roi et les intendants eux-mêmes dans les

1. Un ancien édit ordonnait aux chambres de province de transmettre à celle de Paris le relevé de leurs arrêts.

provinces pouvaient, s'ils le jugeaient utile au point de vue politique, évoquer près le conseil d'État, ou près le bureau des finances, les comptabilités suspectes et les soustraire arbitrairement à l'examen des chambres des comptes.

Calonne invoquait donc témérairement le témoignage des autorités judiciaires chargées de juger les comptes, puisque, d'après l'organisation défectueuse que nous venons d'indiquer, ce témoignage ne possédait aucune valeur pratique.

Sous le nom générique de *comptes effectifs*, l'argumentation du ministre embrassait encore les états au vrai. Ces documents méritaient-ils plus de foi que les arrêts des Chambres des comptes ?

On nommait alors états au vrai les relevés des recettes et des dépenses des exercices expirés, préparés par le contrôleur général et approuvés par le conseil.

Ces relevés formés dans les bureaux du contrôle général récapitulaient tous les relevés partiels transmis par les divers comptables. Or, à cette époque, avec la meilleure volonté du monde, l'administration des finances se trouvait incapable d'établir exactement un travail de cette importance. Les lacunes de sa propre centralisation et les profondes imperfections de l'organisation des receveurs et des trésoriers, s'y opposaient. Il suffit pour s'en rendre compte d'examiner quelle nature de réformes Necker voulut entreprendre en 1779 et en 1781.

Dans le préambule de la déclaration du 17 octobre 1779, concernant la comptabilité, il fournit d'abord les explications suivantes : « Tous les registres et les comptes du « Trésor royal, *où l'on devrait naturellement trouver le « détail exact de l'universalité de nos recettes et de nos dé- « penses*, ne présentent, à cet égard, que des connaissances

« insuffisantes et des renseignements incomplets : une « partie des impositions *n'y est ni versée ni même connue ;* « et diverses sortes de dépenses étant habituellement ac- « quittées par diverses caisses, il n'en existe non plus *au-* « *cune trace* au Trésor royal. Cependant les dépôts de la « Chambre des comptes ne peuvent point suppléer au vice « de ces dispositions, non seulement parce que ce n'est « qu'au bout d'un très grand nombre d'années que tous « les comptes particuliers sont rendus et apurés, mais en- « core parce que, étant divisés entre toutes les chambres « des comptes de notre royaume, ce ne serait que par « l'effet d'un travail immense qu'on parviendrait à former « des résultats, etc. »

Cette peinture officielle des vices de la comptabilité centrale, en 1779, jette de singuliers doutes sur l'exactitude des tableaux intitules *états au vrai*, dernier refuge de la vérité sous l'ancien régime. La totalité des recettes n'était pas même connue au Trésor, dit Necker ; beaucoup de dépenses n'y laissaient aucune trace; les renseignements existants étaient incomplets et insuffisants, etc.

Calonne, du reste, dans son discours d'ouverture à l'assemblée des notables, avait témoigné lui-même fort peu de respect pour les états au vrai. Il ne craignit pas de reviser les plus anciens d'entre eux, au gré des besoins de ses démonstrations. Il transforma, par exemple, en déficit l'équilibre attribué à la gestion du cardinal de Fleury, et porta de 27.800.000 livres à 40 millions l'insuffisance des recettes sous l'abbé Terray. Pour justifier ces corrections, il fournit sur la tenue des comptes du Trésor des explications analogues à celles que Necker vient de nous donner.

« Il semble, dit-il, qu'il soit bien facile à un ministre « des finances de former un compte exact des recettes et « des dépenses annuelles. On croirait qu'il doit le retrouver

« dans les états de situation qu'on lui remet à la fin de « chaque année, et qu'il présente lui-même au roi pour « le règlement de l'année suivante. Mais *le nombre des* « *parties hétérogènes et variables* dont ces états sont com- « posés, *l'enchevêtrement des différents exercices, la con-* « *fusion provenant des prélèvements locaux sur les recou-* « *vrements* plus ou moins retardés, le rejet des valeurs « et assignations reportées d'une année sur l'autre, enfin « le mélange presque inévitable de l'arriéré, du courant et « du futur, du fixe et de l'éventuel, de ce qui n'est que le « résultat des virements d'avec ce qui doit être compté « pour effectif ; toutes ces causes réunies rendent extraor- « dinairement difficile de discerner ce qui appartient à « chaque année pour former une balance juste de l'état « ordinaire et annuel. » (Discours du 22 février 1787.) Calonne, au moment d'étayer tous ses raisonnements sur les états au vrai, en détruit donc par avance l'autorité.

Necker fit encore rendre une autre déclaration royale, (3 mars 1781), obligeant tous les receveurs à compter à l'avenir devant le conseil des finances par états au vrai. Ces états individuels constituaient, nous l'avons dit, les éléments mêmes de l'état au vrai récapitulatif; un ancien édit d'août 1669 ordonnait à tous les officiers chargés du maniement des deniers de ne jamais omettre de les transmettre à date fixe à l'administration. « Mais nous avons « été informés, dit le préambule de la déclaration de 1781, « du peu d'uniformité qu'il y avait dans l'exécution de cet « édit », et le dispositif de la déclaration du 3 mars 1781 remet, en conséquence, en vigueur les prescriptions de 1669 et punit sévèrement leur inobservation à l'avenir. Si, comme le constate ce document, les états au vrai individuels ne parvenaient pas tous, en 1781, au contrôleur général, par quel procédé l'administration pouvait-elle

récapituler d'une manière sérieuse l'état au vrai de l'ensemble de la France?

D'ailleurs l'état au vrai de l'exercice 1781, sur lequel portait la discussion, ne se trouvait pas encore, à l'époque où Calonne l'invoquait, arrêté en conseil des finances : il ne le fut jamais ; l'ancien régime en resta à l'année 1780 (1).

Lors donc que Calonne citait l'état au vrai de 1781 (ce qu'il ne faisait encore que très discrètement), il invoquait un témoignage dépourvu d'authenticité, et surtout d'autorité réelle. En résumé, les grands mots de comptes effectifs, sans cesse dans la bouche du ministre, ne s'appliquaient, de quelque côté qu'on tourne les yeux, qu'à des simulacres de comptes remplis de données aussi incertaines que fantaisistes.

Cependant, il faut le reconnaître, la base adoptée par Calonne, si peu solide qu'elle fût, avait encore plus de surface que celle du compte rendu de janvier 1781, auquel Necker, de son côté, voulait obstinément et exclusivement se référer.

Qu'était-ce, en effet, que le rapport au roi de janvier 1781 ? Un budget, un état de prévision. Établi au premier mois de l'exercice, en vue de l'ensemble de l'exercice même, il ne pouvait contenir que des hypothèses. Sans doute, ces hypothèses, très bien étudiées, serraient d'aussi près que possible la réalité ; mais comment déterminer d'avance, avec exactitude, les opérations d'une année qui ne fait que commencer ? Dans le cas actuel, Necker se trouva d'autant moins maître des recettes et dépenses de 1781, qu'il dut quitter le ministère avant le milieu de l'année, au mois de mai 1781 !

1. Les états de 1776, 1777, 1778, 1779 et 1780 ne reçurent qu'en 1788 le visa du Conseil : le retard était de 10 à 12 années!

Si Necker, pour battre en brèche les chiffres de son adversaire, leur eût opposé ceux d'un compte méthodiquement rectifié, il aurait circonscrit le débat sur un terrain régulier et plus à son avantage. Mais il s'acharna dans la prétention de faire triompher, quand même, les données de son compte rendu.

Il y mit son point d'honneur. Et telle était la confusion qui régnait alors dans les esprits entre les budgets et les comptes, que le public laissa se prolonger et renaître, pendant plus de dix-huit mois, un débat qu'une définition bien comprise eût suffi à trancher.

Il convient cependant de noter que Necker n'affirmait pas absolument la concordance de ses chiffres de janvier 1781 avec les faits réalisés dans cet exercice, — ce qui eût été excessif et invraisemblable ; — il se bornait à prétendre avoir exactement représenté, dans son rapport au roi, les recettes et les dépenses ordinaires d'une année moyenne. Sa prétention ainsi restreinte ne se justifiait pas davantage (1); car une année moyenne repose toujours, quoi qu'on fasse, sur des faits accomplis; elle résume une période dont les résultats sont exactement et définitivement constatés. Or les chiffres récapitulés par Necker ne correspondaient à aucune moyenne, à aucun relevé de recettes et de dépenses connu ; ils se trouvaient en désaccord avec le passé et ne furent jamais ratifiés par l'avenir. Le déficit avait toujours prévalu et continua de prévaloir.

1. Calonne dit très justement à ce sujet : « Prétendrait-on que le « compte rendu ne peut être comparé à rien d'effectif? Qu'il n'est relatif à aucune année? Qu'il faut le considérer, non par rapport à ce « qui a été, mais par rapport à ce qui devrait être ? Ce serait perdre « de vue l'idée que M. Necker a donnée lui-même de ce compte, lors- « qu'il l'a dénommé *état actuel*, *état positif*, *rapport existant*, lorsqu'il « l'a présenté pour sûreté aux créanciers de l'État. » (Réponse à l'écrit de M. Necker, 1788.)

En résumé, Calonne dressa contre son rival un plan d'attaque irréfutable en théorie. Mais ses armes excellentes en elles-mêmes demeurèrent sans force entre ses mains, par le fait des désordres inhérents à la comptabilité.

Necker, d'autre part, après avoir tiré du chaos une esquisse de budget, plutôt qu'un budget véritable, conçut un tel orgueil de son entreprise qu'il ne craignit pas d'abuser de l'ignorance de ses contemporains en prétendant faire passer ses hypothèses pour des réalités.

Pour qu'un débat, mené dans de telles conditions, passionnât l'opinion pendant près de deux années, il fallait, comme nous l'avons déjà remarqué, que l'instruction financière du public fût, à cette époque, singulièrement arriérée.

## II

Chacun des combattants, du reste, manifesta personnellement l'insuffisance de ses notions de comptabilité. Necker dit, par exemple, que le premier article à porter en recette dans un budget de prévision « doit être composé de l'argent « comptant, ou des effets à court terme, représentatifs d'ar- « gent, qui se trouvent au Trésor royal ». (Éclaircissements par Necker sur le compte rendu, 1787, p. 316.)

Porter en recette dans un budget de l'argent comptant ou des effets à court terme est une hérésie qu'un surnuméraire ne commettrait pas aujourd'hui. Le budget se compose de recettes et de dépenses effectuées pendant une période de temps nommée exercice. L'argent comptant existant dans les caisses au premier janvier n'appartient évidemment pas à l'exercice qui s'ouvre, ni au budget qui n'a pas encore vécu. C'est un reliquat des budgets précédents, ou plutôt c'est une ressource de trésorerie indépen-

dante du cadre des budgets. L'erreur provient ici de la confusion entre la *trésorerie* et les *budgets* que Necker et Calonne commettent constamment dans le cours de leurs écrits, comme ils le faisaient dans la pratique. Au fond, en effet, la gestion des finances se résumait alors dans l'aménagement de l'encaisse journalière, et le budget dans les moyens de pourvoir aux besoins du lendemain. L'art de la trésorerie était le seul qu'un ministre des finances pratiquât effectivement, et l'on n'employait jamais le mot budget qu'en le détournant de son véritable sens.

Necker, en outre, préconisait un système de classification, celui même qu'il avait suivi dans son *Compte rendu* et qui paraîtrait singulièrement barbare aujourd'hui. Au lieu de présenter l'ensemble des recettes et des dépenses classées par nature, il n'inscrit que la somme nette versée au Trésor royal par groupe de comptables. Ainsi, pour prendre l'exemple le plus saillant, il porte en recette : *Fermes générales unies*, 48.427.000 livres. Or les fermes générales produisaient alors 126.100.000 livres. Sur ce produit les fermes devaient payer directement, à la décharge du Trésor royal, les gages du parlement de Paris, de la Chambre des comptes, de la Cour des aides, une partie des rentes perpétuelles et viagères assignées sur l'Hôtel de ville, des redevances au clergé et à divers, etc. : au total 77.573.000 de dépenses budgétaires. Restait donc, 48.427.000 livres net, à verser au Trésor. L'inscription pure et simple de ce chiffre net créait dans les comptes une obscurité inextricable ; et cependant Necker soutenait qu'il fallait composer ainsi les tableaux budgétaires, que toute autre combinaison présentait moins d'avantages.

« Lorsqu'on a besoin de captiver la confiance, disait-il, « il faut s'attacher à la forme de comptes la plus suscep- « tible de contradiction. Personne n'aurait pu élever la voix

« contre l'inexactitude du *Compte rendu*, si, en distrayant « de leur place toutes les dépenses, je les avais divisées et « subdivisées, pour réunir ensuite en un seul article les « objets d'un genre semblable. Qui aurait pu savoir si ce « dépouillement était bien fait? Qui aurait pu, dans cette « espèce de *travestissement général*, faire usage de ses « notions particulières pour juger de l'exactitude de telle « ou telle partie des comptes des finances?

« Il n'en est pas de même, lorsque chaque receveur, « chaque trésorier, chaque fermier, chaque régisseur, peut « reconnaître si l'article qui concerne son département est « conforme à la vérité. (*Nouveaux éclaircissements sur le « Compte rendu.*)

Necker, en s'exprimant ainsi, montrait qu'au milieu d'une grande confusion lui apparaissaient certaines perspectives du système moderne. Sans doute, l'exactitude des comptes individuels de chaque comptable doit corroborer l'exactitude de l'ensemble des comptes de l'État : le compte général des finances actuel, ainsi que les déclarations générales de conformité de la Cour des comptes, ne font pas autre chose. Mais, une fois ce rapprochement effectué, les budgets et les comptes doivent présenter les détails de leurs différents chapitres suivant un ordre rationnel, avec le plus de développements et le plus de clarté possible. Aucune somme, surtout, ne doit subir de déduction occulte, et n'apparaître qu'au net en dissimulant une partie de son véritable total. Plus loin, Necker reconnaissait, du reste, « que pour approcher de la perfection, on devrait former « deux comptes. L'un, conforme à la méthode adoptée en « 1781, pourrait être validé, dans l'opinion, par divers té- « moignages ; l'autre, moins sûr, mais plus instructif, pré- « senterait la division de toutes les dépenses par nature « d'objets . L'accord entre ces deux comptes donnerait à

« l'un et à l'autre un nouveau degré de force et d'authen-
« ticité (1). »

Necker, avons-nous dit, portait dans son rapport le produit des fermes générales à 48.427.000 livres net. Calonne affirmait que, d'après *les comptes effectifs*, les fermes générales n'avaient rendu en 1781 que 43.500.000 livres net. D'où 4.921.000 livres en trop dans le compte de Necker. Cette différence de 4.921.000 livres formait une de celles qui, au nombre de dix-huit, aboutissaient à l'écart total de 56.529.000 livres signalé au début.

Calonne prétendit que, dans un billet (dont il donnait le fac-similé), Necker avait lui-même, dès le mois de janvier 1781, réglé le versement net des fermes à 43.500.000 livres. Necker réfuta cette accusation en fournissant une attestation du chef du comité de la comptabilité de la ferme générale, déclarant qu'en 1781 la ferme avait versé 45.053.897 ; qu'en 1782 elle avait versé, sur ce même exercice 1781, la somme de 3.100.000 livres, formant le complément éventuel prévu au bail en cas de bonification des rentrées, soit en total 48.153.897 livres ; c'est-à-dire le chiffre même inscrit dans le rapport de 1781, à 273.103 livres près. Les comptes effectifs invoqués pompeusement par Calonne s'effondraient donc. Tout son édifice était fondé non sur des écritures officielles, mais sur le billet même de Necker à la ferme générale, billet écrit en janvier 1781, qui omettait à dessein d'escompter prématurément les bonifications éventuelles, réalisables en fin d'année seulement.

Les articles du compte effectif de Calonne ne se laissaient

1. Remarquons que, dans ces différents passages, Necker persiste à nommer *compte* et à considérer comme tel son programme budgétaire présenté en janvier 1781.

pas tous réfuter aussi victorieusement ; il avait fallu même l'excessive légèreté de l'auteur pour se faire battre sur un aussi bon terrain. Ainsi les dépenses effectives de la marine, en 1781, excédèrent de 6.800.000 livres les calculs de Necker, qui, en effet, avait eu le tort de prendre pour base des dépenses dites *ordinaires* le montant des crédits ouverts avant la guerre d'Amérique. Malgré la fin de la guerre, cette ancienne base devint, comme il était aisé de le prévoir, insuffisante, et les dépenses ordinaires montèrent à 36.000.000 livres, au lieu de 29.200.000 livres.

Les affaires étrangères dépassèrent de même les prévisions de 4.040.000 livres. Necker prétendit que ces 4.040.000 livres constituaient des dépenses extraordinaires ; Calonne les rangea obstinément parmi les dépenses ordinaires. Notez que ni l'un ni l'autre ne mentionne l'objet du subside. Aujourd'hui, la matière des dépenses ordinaires offre encore, hélas ! assez d'obscurités ! Mais, du moins, il existe un budget spécial où sont groupées toutes les dépenses de chaque rubrique. En 1787, la seule preuve donnée par Necker, que les 4.040.000 livres d'excédent au chapitre des affaires étrangères appartiennent réellement à l'extraordinaire, consiste dans un billet de M. de Vergennes au roi, du 6 novembre 1780, demandant « pour l'année « 1781, 4 millions *d'extraordinaire* que les circonstances « où l'on se trouvait rendaient encore nécessaires pour « l'exécution des vues politiques de Sa Majesté. » Quelles étaient ces vues politiques ? à quoi devaient servir, à quoi ont servi effectivement les quatre millions en question ? Necker ne le recherche pas plus que Calonne. La seule lettre de M. de Vergennes constitue, à leurs yeux, un argument décisif !

Le chiffre des dépenses imprévues excède également de 6.881.000 livres les évaluations de Necker. Au lieu de 3 mil-

lions, c'est 9.881.000 livres qui ont été dépensées. Rien n'est plus naturel qu'un excédent sur ce sujet si élastique. Necker, cependant, qui tenait à justifier toutes les différences entre les faits réalisés et les chiffres de son compte rendu, quelles qu'elles fussent, prétendit avoir imputé par sous-entendu les susdits 6 millions d'excédent sur le boni résultant des parties de rentes non réclamées. Six millions en effet de rentes, en moyenne, n'étaient pas réclamés chaque année (1).

Ce chiffre de rentes non réclamées, qui semble excessif, s'explique dans une certaine mesure par les pertes, incendies, disparitions de titres, etc. Mais il provenait aussi, pour une grande part, de l'inexactitude du Trésor dans le payement des arrérages. Les coupons ne s'acquittaient pas, comme aujourd'hui, à jour fixe et connu d'avance, mais à des époques fantaisistes, annoncées par les feuilles publiques pour une catégorie de parties prenantes seulement par série de lettres ou de numéros, à la convenance du ministre et des payeurs. En outre, un retard normal de six mois ou d'un an affectait les payements d'une manière permanente. De pareils désordres occasionnaient aux rentiers des embarras de toute nature, se résolvant en non-valeurs à leur détriment. Aussi, lorsque Calonne, en 1786, eut la bonne pensée de rétablir le payement des rentes à leur échéance exacte, il calcula que cette mesure diminuerait très sensiblement le montant des parties de rentes non réclamées.

Necker, en équivoquant sur les 6 millions de rentes non réclamées, trouva peut-être une ingénieuse explication de l'excédent de ses dépenses imprévues. Mais, pour un

1. Le montant total des rentes, pensions et gratifications annuelles s'élevait alors à 150 millions environ : c'était un bénéfice de 4 0/0 environ pour le Trésor.

but qui n'en valait guère la peine, son amour-propre lui fit dévoiler les retards du Trésor dans le payement des arrérages de rentes, et mit en relief la supériorité de son rival rétablissant l'exactitude des échéances. Il fut même incidemment amené par dépit à blâmer l'excellente mesure prise par Calonne.

« Sans critiquer, dit-il,en aucune manière le parti qu'on « a pris de payer les trois mois de rente en arrière, je ne « sais si j'aurais proposé au roi cette disposition. J'aurais dû « examiner s'il valait mieux faire une dépense extraordi- « naire de vingt millions en faveur des rentiers, plutôt que « de la consacrer au soulagement des contribuables, à « l'encouragement de l'agriculture et du commerce, à « des constructions de canaux, de prisons et d'hôpi- « taux. »

Sur un seul chapitre, Necker ne trouva aucune explication plausible à opposer à son adversaire. « J'aurais moins « d'éloignement, dit-il, pour la réputation de m'être trompé « de 4 ou 5 millions que pour le désagréable travail auquel « je suis contraint de me livrer. » Il s'agissait de l'intérêt des anticipations que Necker définit : « Une disposition du « revenu de Sa Majesté faite à l'avance par la négociation « d'assignations à un terme plus ou moins long. » Nous dirions plus clairement aujourd'hui que les anticipations, sous le nom de rescriptions ou assignations, négociées par l'intermédiaire de banquiers, représentaient exactement les bons du Trésor actuels.

Leur montant s'élevait, en 1781, à 150 millions, chiffre considéré alors comme très inquiétant, et qui, remarquons-le incidemment, n'avait rien d'excessif : il composait la presque totalité de la dette flottante, qui ne s'alimentait pas à d'autre source. Sur un budget de plus de 500 millions, 150 millions d'anticipations formaient une propor-

tion bien inférieure à celle de notre dette flottante et de nos comptes spéciaux, relativement aux 3 milliards du budget actuel.

Quoi qu'il en soit, les anticipations exigeaient un intérêt que Necker avait lui-même évalué à 6 0/0, soit 9 millions par an. Le compte rendu de 1781 ne portait, de ce chef, que 5.500.000 livres. Il se trouvait donc de 3.500.000 livres inférieur à la réalité; l'évidence du calcul ne permettait pas de le contester. Necker se contenta d'alléguer son intention de réduire à l'avenir les anticipations de 150 à 100 millions, et leur intérêt de 6 0/0 à 5 1/2 p. 0/0 ; de là les 3 millions 1/2 en moins. Mais ces réductions n'avaient jamais pu se réaliser, même sous son administration.

Il est curieux de voir que les comptes effectifs de Calonne se trouvaient en défaut, de leur côté, sur ce même article; au lieu de 9 millions, ils n'indiquaient que 7 millions pour les intérêts des anticipations. Cette lacune de deux millions provenait, comme beaucoup d'autres, d'un désordre de comptabilité bien fait pour enlever tout crédit aux écritures. Les quartiers des anticipations afférents aux mois de juillet et d'octobre 1781, ayant subi le retard habituel aux dettes du Trésor, n'avaient été payés qu'en 1782. Ils formaient un article de 2.340.000 livres. Or, ces 2.340.000 livres figuraient, dans les comptes soi-disant effectifs de Calonne, parmi les opérations de 1782, tandis que leur origine les rattachait incontestablement à l'exercice 1781. Calonne avoue, à son tour, cette imputation irrationnelle, qui montre comment les distinctions d'exercices étaient alors mal comprises et mal observées.

Enfin, les deux contrôleurs généraux ne s'entendaient

pas davantage au sujet d'un chiffre assez important pour mériter cependant d'être respectueusement établi, celui du total des emprunts contractés. Calonne évalue l'accroissement de la dette, sous le ministère de Necker, de 1776 à 1781, à 439 millions; Necker affirme que, durant cette même période, il a emprunté 530 millions, s'attribuant ainsi 91 millions d'emprunts au delà de ceux que lui impute son accusateur. De 1776 à la fin de 1786, en dix ans, la différence est bien plus élevée encore : elle atteint, entre les comptes de l'un et l'autre ministre, 316 millions. Le premier annonce 1.250 millions d'emprunts, l'autre 1.566.000.000 livres. Que devait penser le pays de pareilles divergences? Quelles réflexions lui suggérait cette absence de notions précises, chez les gardiens de la fortune publique, au sujet du total des capitaux absorbés par le Trésor! 316 millions en plus ou en moins de dette publique pendant un espace de dix années!

Cet incroyable écart avait pour première cause la défectueuse définition du mot emprunt. Ainsi la dette flottante était-elle un emprunt? Calonne l'exclut, Necker l'inscrit. En outre, un nombre considérable d'opérations de toutes formes, ventes d'office, créations de charges, avances de la Compagnie des fiacres de Paris, de la ferme de Sceaux et de Poissy, rachat du centième denier, n'ont aucun classement défini : celui-ci les range parmi les emprunts, celui-là trouve absurde de les y comprendre. Mais le mal le plus grand, la lacune extraordinaire révélée par cette discussion, c'est qu'aucun état authentique de la dette publique n'existait au contrôle général, qu'aucun document public, aucun relevé manuscrit ne récapitulait officiellement les emprunts contractés : on empruntait sans compter, sans qu'un grand-livre mentionnât solennellement les droits des créanciers de l'État. Une recherche devient-elle nécessaire : « on

« compulse tous les contrats », comme Calonne dit l'avoir fait en 1787 (1).

Nous aurons, un peu plus loin, l'occasion de discuter les véritables chiffres des emprunts contractés par chacun des ministres du règne de Louis XVI. Pour le moment, il nous semble avoir tiré un enseignement suffisant de la misérable querelle dans laquelle Necker et Calonne s'engagèrent imprudemment. Leurs débats ne servirent qu'à dévoiler les plaies du Trésor. Désordre dans la tenue des comptes, absence des documents essentiels, ignorance des règles élémentaires de la gestion des revenus et des dépenses de l'État, telles sont les découvertes les plus claires qui ressortent de la lecture des mémoires des deux ministres. « Je ne sais, disait tristement « Necker, ce que l'on pensera, dans le siècle prochain, « d'une semblable controverse, si le souvenir en dure « jusque-là. L'on nous tournera peut-être en dérision, « mais nous ferons passer à nos descendants assez de con- « naissances en d'autres matières pour leur inspirer quel- « que respect. » (*Nouveaux eclaircissement sur le Compte rendu*, 1788.) Tel devait être, en effet, le jugement de la postérité. Necker a assez fait pour qu'il lui soit beaucoup pardonné.

1. M. le baron de Staël déclare avoir eu beaucoup de peine à reconstituer dans les archives la nomenclature et le détail des emprunts réalisés sous l'administration de son grand-père. (*Œuvres complètes de M. Necker*, 1820, t. III.)

## § 2. MOYENS DE CRÉDIT EMPLOYÉS PAR NECKER

I. Necker rétablit le crédit de la France par la sagesse de son administration plus que par l'habileté de ses procédés de trésorerie. — Progression du cours des effets publics. — II. Nature et taux des emprunts contractés par Necker. — Il ne sut que renouveler les modes les plus arriérés, et n'inventa aucun détail d'exécution nouveau. — Emprunts-loteries. — Emprunts viagers. — III. Intérêts exorbitants des emprunts viagers. — Necker ne sait pas profiter du jeu de l'amortissement. — Ses divers moyens pour se procurer des fonds. — Anticipations.

### I

Les questions de comptabilité ne nous arrêteront pas plus longtemps. La comptabilité, dira-t-on, n'est, au surplus, que la forme ; le fond importe seul. Hélas ! l'un reflète l'autre. Comment les résultats seraient-ils bons, si les rouages sont mauvais ? Une comptabilité bien montée est le signe à peu près certain d'une administration régulière. Elle s'y établit d'ailleurs spontanément.

Cette corrélation forcée du fond et de la forme ne nous promet, dès l'abord, d'après les exemples précédents, rien de satisfaisant quant à la gestion financière des ministres de l'ancien régime, gestion que nous allons examiner, depuis et y compris Necker, jusqu'à la Révolution.

Le caractère le plus saillant de la politique financière de Necker consista dans sa persistance à recourir à l'emprunt plutôt qu'à l'impôt pour se procurer des ressources. Ce système ne provenait pas chez lui, comme on l'a dit souvent, d'une préférence théorique en faveur de l'emprunt ; cette préférence ainsi formulée n'aurait aucun sens : car

tout emprunt aboutit fatalement à l'impôt, pour le payement des intérêts ; personne ne l'ignore. Il est seulement possible, en certaines circonstances, durant des périodes passagères, de considérer l'un des deux procédés comme plus opportun que l'autre. Tel fut le sentiment de Necker, à l'époque de ses deux ministères. Préoccupé des grandes transformations fiscales décrites dans notre première partie, il s'abstint absolument d'accroître le poids des contributions qu'il jugeait, en raison de leurs imperfections, hors d'état de supporter une plus forte charge ; même en temps de guerre, il ne leur demanda rien des subsides dont le Trésor avait besoin. Il tint à laisser libre le terrain sur lequel il entreprenait ses expériences réformatrices, et l'on s'explique ainsi son penchant exclusif, mais nécessairement provisoire, du côté de l'emprunt. Son administration travailla la matière des impôts, non pour la pressurer, mais pour l'améliorer, pour la tirer de sa séculaire barbarie.

Les suppléments de ressources dont Necker eut besoin s'élevèrent à un chiffre considérable : 530 millions, comme nous l'avons dit plus haut. 530 millions d'emprunts en cinq ans ! Ce total paraîtrait effrayant, si les dépenses de la guerre d'Amérique ne le justifiaient en partie. La guerre d'Amérique coûta même plus du double (1). Mais ses frais ne se rapportent pas tous à la période comprise entre 1776 et 1781. La paix ne fut signée qu'en 1783, et les payements

1. Nous aurions voulu mentionner ici le montant exact des dépenses de la guerre d'Amérique. Mais aucun administrateur n'a dressé, à cet égard, de relevé officiel, ni laissé les éléments nécessaires pour l'établir d'une manière authentique. On sait seulement qu'on évaluait *grosso modo* les frais de cette expédition à un milliard ou 1.200 millions. Cambon va même plus loin. « Il n'est pas inutile de rappeler, dit-il, que la guerre d'Amé- « rique a coûté à la France, d'après l'évaluation généralement adoptée, « environ 1.500.000.000 livres. » (Rapport à la Convention, 3 germinal an II.) Mais Cambon avait intérêt à exagérer.

se prolongèrent beaucoup au delà. En 1784, Necker constatait qu'il restait encore à peu près 100 millions de dettes à payer du fait de la dernière guerre. (*Dépenses de la France*, 2e tableau.) Calonne, dans son discours d'ouverture de l'assemblée des notables, évalue même ce reliquat à 220 millions à la fin de 1783. (Discours du 22 février 1787.) Ces chiffres ne permettent pas de déterminer la part exacte des dépenses de guerre comprises dans les 530 millions demandés au crédit par Necker dans le cours de son premier ministère. Aucun document ne fournit les éléments de cette décomposition.

Mais à défaut du montant des dépenses de guerre payées jusqu'en 1781, nous pouvons, du moins, évaluer avec quelque certitude une autre partie des susdits 530 millions, celle qui servit à combler les déficits annuels. Ces déficits paraissent avoir atteint 40 millions en moyenne par an. Les explications données précédemment au sujet des lacunes de la comptabilité nous dispensent d'apporter ici une grande précision : on a vu qu'il n'existe de renseignements certains ni dans les budgets de Necker, ni dans les soi-disant comptes effectifs de Calonne.

Cependant la moyenne de 40 millions résulte assez raisonnablement de l'ensemble des données qu'il est possible de consulter. Ainsi, les calculs des deux rivaux remontent toujours au mois de juillet 1776, date d'un compte formé par leur prédécesseur M. de Clugny. — L'établissement d'un compte financier constituait alors une date mémorable. — Or, ce compte de Clugny accusait spontanément un déficit de 24 millions. Necker y reconnaissait une première omission de 3 millions, qui élevait le déficit à 27 millions. Pour peu qu'on admette encore quelque exagération de recettes ou quelque atténuation de dépenses, le chiffre de 30 ou 35 millions se trouve facile-

ment atteint. Les intérêts des emprunts durent aggraver notablement le découvert jusqu'en 1781, et, en toute vraisemblance, il paraît modéré d'évaluer le découvert à 40 millions, en moyenne, pour chacune des cinq années (1), de 1776 à 1781.

Dans cette hypothèse, l'insuffisance des budgets pendant la durée du premier ministère de Necker s'élèverait à 200 millions, somme qui n'a pu être couverte qu'au moyen de ressources extraordinaires.

Sur les 530 millions d'emprunt dont nous avons parlé, une grande partie, soit 200 millions, arriva donc fort à propos pour équilibrer le budget ordinaire ; le surplus, soit 330 millions, demeura, selon toute probabilité, entièrement affecté au payement des dépenses extraordinaires de la guerre d'Amérique.

Telle est, approximativement, la répartition que nous cherchions à établir.

## II

Les biographes de Necker vantent, en général, comme son principal titre de gloire, la facilité avec laquelle il approvisionna le Trésor, et y maintint l'abondance. D'après eux, l'ancien banquier aurait mis son expérience et son habileté professionnelles au service de la France, et trouvé des combinaisons nouvelles pour remplir les caisses de l'État. Le premier, il aurait enseigné au pays quel parti l'on pouvait tirer du merveilleux instrument, nommé le crédit public. Ces appréciations légendaires manquent d'exacti-

1. On se souvient que, dans un second calcul, Calonne évaluait le déficit de 1781 à 46 millions et même à 70 millions.

tude. Necker mérite d'autres éloges. Il releva, en effet, le crédit de la France, mais non par ses opérations de banque. Son ancienne profession de banquier ne parut jamais l'inspirer. On le vit, au contraire, continuer servilement, dans le choix du mode de ses emprunts, la routine suivie par ses prédécesseurs. L'exposé des faits eux-mêmes nous en fournira la preuve.

Ce fut par l'économie, par l'ordre, par la publicité que Necker rétablit le crédit en France. Nous avons, à plusieurs reprises, décrit la série des mesures qui marquèrent son premier passage aux affaires. Nous l'avons montré réglementant les allocations de pensions, et rendant leurs concessions moins arbitraires ; supprimant d'une manière absolue les croupes et les attributions d'intérêts dans les marchés et dans les baux des fermes ; proscrivant les échanges onéreux des domaines, les concessions des forêts soi-disant abandonnées. Non content de mettre fin aux abus, il leur imposa une flétrissure publique dans des termes qui retentirent au fond de tous les cœurs honnêtes ; il fit imprimer et publier son rapport au roi sur les finances et cessa d'envelopper de mystère les opérations du Trésor. Il réduisit de 48 à 12 le nombre des receveurs généraux, les groupa en une compagnie unique, renonça aux services exclusifs d'un banquier de la Cour, enleva à la ferme générale les droits d'aides et de contrôle, pour les confier à des régisseurs placés directement sous ses ordres ; il diminua le nombre des trésoriers, et leur défendit de négocier aucun billet sans son visa ; il alla jusqu'à porter ses vues d'économie sur les dépenses des maisons du roi et de la reine et n'hésita pas à supprimer une multitude d'emplois inutiles au sein même de la Cour. Les mesures qu'il prit à l'égard des vingtièmes, de la taille, des corvées, ont été longuement

développées dans le cours de cet ouvrage ; il s'attacha avec passion au soulagement des contribuables ; enfin il créa des administrations provinciales, chargées de propager ses idées de réformes dans toute la monarchie.

Ces dispositions, très énergiquement poursuivies, concouraient toutes à un même but, le rétablissement de l'ordre et de l'économie dans l'administration des finances. Elles relevèrent manifestement le crédit du pays, sans toutefois lui donner le brillant essor qu'on en pouvait espérer. L'opinion publique avait, en effet, à revenir de trop loin pour accorder facilement sa confiance à qui que ce fût. Elle ne pouvait si vite oublier les faillites, les suspensions ou réductions d'intérêts, les manques de foi de toutes sortes pratiqués depuis le commencement du siècle. Desmarets, Law, Silhouette, Terray ! Ces noms seuls, dans leur concision, rappelaient à chaque famille la ruine, sous toutes les formes, l'anéantissement des espérances et des économies, l'échange d'un titre acheté très cher contre un papier dépourvu de valeur. De telles secousses ébranlent pour longtemps la sécurité. Necker en ressentit le contrecoup et, sous son administration, le cours des effets publics n'atteignit pas le taux que sa sagesse et sa prudence eussent justifié. Lui-même ne paraissait point s'en étonner. Dans son compte rendu de 1781, il disait : « Je crois pouvoir présenter à Votre Majesté, comme un mérite ou « comme un bonheur, qu'après quatre ans de guerre « et de préparatifs, le crédit n'ait souffert aucune atteinte, « quoique Votre Majesté en ait fait un usage très étendu : « on pourrait même dire avec vérité qu'au contraire ce « crédit a pris des forces, et l'on en peut juger d'une ma- « nière sensible par le prix des fonds publics. Au mois de « septembre, et sur de simples bruits politiques, les anciennes « inscriptions baissèrent momentanément jusqu'à 23 p. 0/0

« de perte, et les actions des Indes jusqu'à 1600 livres. Dans « ce moment-ci, les unes ne perdent que 7 1/2 p. 0/0 et « les autres sont à 1940 livres. » Cet exposé, composé avec art, masque quelque peu la vérité. En recherchant dans les journaux du temps les cours des deux valeurs citées par Necker, leurs mouvements apparaissent sous un jour beaucoup moins favorable.

| | Cours des actions de la Cie des Indes | Cours des rescriptions (Taux p. 100 de perte sur le capital nominal.) |
|---|---|---|
| 1775. — 30 décembre | 2.047 1/2 | 6 1/4 |
| 1776. — 1er juillet | 1.960 | 8 1/4 |
| — 1er octobre | 1.720 | 15 |
| — 16 décembre | 1.760 | 17-17 1/2 |
| 1777. — 7 janvier | 1.700 | 17-18 |
| — 30 avril | 1.860 | 8 3/4 |
| — 28 juin | 1.920 | 10-9 1/2 |
| — 11 octobre | 1.917 | 8 1/4 |
| — 31 décembre | 1.860 | 14-13 1/2 |
| 1778. — 31 mars | 1.565 | 21 1/2 |
| — 1er juillet | 1.580 | 20 1/2 |
| — 1er octobre | 1.747 | 17-16 1/2 |
| — 30 décembre | 1.752 | 19-18 |
| 1779. — 18 janvier | 1.722 | 17-16 1/2 |
| — 3 avril | 1.735 | 16 1/2-17 |
| — 30 juin | 1.840 | 13-13 1/2 |
| — 28 décembre | 1.872 | 10 3/4 |
| 1780. — 5 janvier | 1.842 | 10 1/4 |
| — 1er avril | 1.870 | 10 1/4 |
| — 1er juillet | 1.920 | 9 1/2 |
| — 2 octobre | 1.970 | 8 1/2 |
| — 30 décembre | 1.980 | 8 1/2 |
| 1781. — 8 janvier | 1.945 | 8-8 1/2 |
| — 2 avril | 1.960 | 8-8 1/4 |
| — 30 juin | 1.960 | 9 3/4 |
| — 1er octobre | 1.945 | 8 1/4 |
| — 23 décembre | 1.965 | 8 1/4 |
| 1782. — 4 janvier | 1.910 | 8-8 1/4 |
| — 27 avril | 1.940 | 8-7 3/4 |
| — 1er juillet | 1.925 | 6 3/4 |
| — 1er octobre | 1.965 | 6 |
| — 21 décembre | 1.960 | 6 3/4 |

(*Collection de la Gazette de France.*)

Ce relevé des cours de 1775 à 1783 fait dès l'abord apparaître les cotes les plus hautes, sous le ministère de Turgot, à la fin de 1775. Les actions des Indes valaient alors 2.047 1/2. Elles ne valaient, avant lui, que 1757 livres et montèrent ainsi de 300 livres par l'effet de son avènement aux affaires. Les rescriptions gagnèrent sous son administration 13 0/0 environ.

La partie du tableau qui concerne Necker ne se présente pas sous un jour aussi favorable. Sans doute, les cours qui avaient successivement baissé à la retraite de Turgot, vers la fin de 1776, au commencement de 1777, et dans les premiers mois de 1778, se relevèrent sensiblement lorsque Necker arriva au pouvoir, et progressèrent jusqu'en 1781 d'une manière continue, ce dont Necker pouvait très justement se glorifier. Toutefois, le maximum atteint sous son administration ne dépasse par 1.980 livres pour la Compagnie des Indes, au lieu de 2.047 livres 1/2, sous Turgot. Les rescriptions perdent 8 0/0 ou 7 1/2, lorsque, sous Turgot, elles ne perdaient que 6 0/0. En outre, fait assez extraordinaire ! après le départ de Necker, en mai 1781, la progression des cours, inaugurée en 1778, se poursuit jusqu'en 1783. Est-ce la suite de son influence ? Est-ce l'effet de ses réformes ? La Bourse, en apparence si mobile et si susceptible à l'occasion des moindres incidents, tarde souvent à manifester le contre-coup des plus graves événements.

Quoi qu'il en soit, il eût mieux valu pour la gloire de Necker que la hausse se maintînt exactement dans les limites de son passage au ministère.

Les 530 millions que Necker demanda au public de 1776 à 1781, se décomposent ainsi qu'il suit :

85 millions en forme de loterie ; 215 millions 1/2 en

rentes viagères; 97 1/2 millions négociés par des pays d'état; 14 millions par le clergé; 11 millions par la ville de Paris ; 11 millions par l'ordre du Saint-Esprit; 9 millions souscrits à Gênes; 24 millions provenant de suppléments de cautionnements; 40 millions de suppléments d'anticipations; 21 millions 1/2 d'avances de compagnies fermières; soit, en total, 528.800.000 livres, ou 530 millions en nombre rond.

En entrant dans le détail de chacun de ces articles, nous allons voir qu'ils renouvellent purement et simplement les procédés en usage depuis un siècle, sans même les perfectionner.

Necker débuta par les emprunts-loteries. Il émit, sous cette forme, 24 millions en janvier 1777, et 25 millions en décembre 1777. Les billets étaient de 1.000 livres payables comptant, et les lots se composaient de rentes perpétuelles ou viagères pour le premier emprunt, de sommes en capital pour le second. En octobre 1780, un troisième emprunt-loterie comprenait des billets de 1.200 livres chaque, remboursables en 9 ans par portions de 100 livres jusqu'à concurrence de 1.500 livres sans intérêts, avec tirage de primes comme dans les loteries ordinaires.

Les tirages de rentes viagères ou perpétuelles, de primes en capital, annuités, etc., figurent avant Necker dans le bagage de tous les contrôleurs généraux du XVIII[e] siècle. En 1700, une loterie royale de 10 millions fut ouverte à l'Hôtel de ville. Les lots se composaient d'un fonds de 500.000 livres en rentes viagères de diverses coupures, et de 485 primes en numéraire. En 1704, une deuxième loterie de 2 millions, divisée en actions de 200 livres, ajoutait aux lots en rentes viagères des lots en rentes perpétuelles. Orry, contrôleur général de 1730 à 1745, emprunta 83 millions sous forme de loteries de diverses sortes. Machault, de 1745 à 1754,

émit 50 millions en loteries ; Séchelles, de 1754 à 1756, obtint par le même système 30 millions ; Moras, en 1756, 32 millions ; Boullogne, de 1757 à 1759, 50 millions, etc.

Sans poursuivre l'énumération, on voit qu'aucun des cinq contrôleurs généraux qui se succédèrent de 1730 à 1759 n'omit de recourir à la vieille machine des emprunts-loteries, et que Necker la trouva toute prête à fonctionner quand il voulut s'en servir à son tour.

Les emprunts en rentes viagères ont une origine plus lointaine encore que les loteries, dans la chronologie des expédients. Le premier date de l'édit de 1673. En 1699, un deuxième emprunt de 400.000 livres fut ouvert au denier 10 ; nous retrouvons ce taux de 10 0/0 80 ans plus tard. Les combinaisons sur deux têtes surgirent, au taux de 8 0/0, en 1758, et se reproduisirent en 1778. Pendant tout le XVIII[e] siècle, les prédécesseurs de Necker battirent, à tour de rôle, monnaie avec les emprunts viagers.

Quelquefois la tontine remplaça le placement viager ordinaire : l'annuité totale de l'emprunt appartenait alors aux survivants et ne disparaissait du budget qu'à la mort du dernier participant. Mais, depuis que l'abbé Terray avait répudié les engagements des tontines de 1697, trouvant qu'elles duraient trop longtemps, ce genre de combinaison ne pouvait plus être offert au public. Orry émit 16.683.000 livres de rentes viagères ; Séchelles, 2.400.000 livres ; Moras, 3.600.000 livres ; Boullogne, 3 millions ; Bertin, 4.200.000 livres, etc. De 1702 à 1777, 26 édits créèrent des rentes viagères, soit, en moyenne, un emprunt de cette espèce tous les trois ans. En 1720, après la chute du système de Law, il ne restait à servir que 8 millions de rentes viagères. En 1781, le compte rendu de Necker accuse 50 millions de ces rentes. Mais l'accroissement réel était beaucoup plus considérable que la différence des deux

chiffres ; car de nombreuses extinctions réduisaient les émissions primitives, sans parler de la suppression violente exécutée en 1770 par l'abbé Terray. En recourant aux rentes viagères, Necker s'engagea donc dans le sentier battu par tous ses prédécesseurs.

Il n'inventa même aucun détail d'exécution. Le mode de constitution de ses rentes viagères rappelle à peu près exactement ceux des constitutions antérieures. Les dispositions de l'emprunt de novembre 1778 portant création de 4 millions de rentes viagères peuvent à cet égard fournir un exemple instructif. Cet emprunt était spécialement hypothéqué sur les droits d'aides, sur les droits de gabelles et sur les cinq grosses fermes, « lesquels « nous obligeons et hypothéquons par préférence au paye- « ment des arrérages des dites rentes ». C'est la vieille formule : les pays orientaux assignent encore aujourd'hui à leurs prêteurs une portion de leurs revenus par hypothèque sociale. Les rentes pouvaient être demandées par les acquéreurs, soit sur une tête à raison de 10 p. 0/0, soit sur deux têtes à raison de 8 1/2 p. 0/0 par an : « Soit sur leur « tête ; soit sur celle de toute autre personne que bon leur « semblera. »

Les rentes constituées sur une seule tête devaient être payées jusqu'au décès de l'ayant droit. Les rentes sur deux têtes, jusqu'au décès du survivant. Les arrérages desdites rentes étaient sujets à la retenue du dixième d'amortissement, mais « exempts à tout jamais de toute autre imposi- « tion généralement quelconque qui pourrait avoir lieu par « la suite, etc. ». Ces diverses clauses reproduisent exactement les textes antérieurs. On croit, en les lisant, lire un des 26 édits des contrôleurs généraux de Louis XIV et de Louis XV. Les taux mêmes de 10 et 8 1/2 p. 0/0 se trouvent déjà fixés, dans la plupart de ces édits, à des époques ce-

pendant moins prospères en apparence : et notamment comme on l'a vu, en 1699 et 1758.

L'emprunt viager ouvert par Necker en 1779 pour 5 millions de rentes admettait des combinaisons de placement plus étendues que celui de 1778 : quatre têtes différentes pouvaient être désignées aux taux d'intérêts suivants : 10 p. 0/0 sur une tête, 9 p. 0/0 sur deux têtes, 8 1/2 p. 0/0 sur trois têtes, 8 p. 0/0 sur quatre têtes, le tout avec retenue du dixième. On offrait alors à 8 1/2 p. 0/0 un placement sur trois têtes au lieu de deux têtes. Les placements sur deux têtes rapportaient 9 p. 0/0 et non plus 8 1/2. Le crédit de l'État était donc loin de se raffermir. En février 1781, 15 mois plus tard, dans un nouvel emprunt, il fallut, pour attirer les prêteurs, augmenter encore les tarifs et supprimer, de plus, la retenue du dixième, ce qui constituait une notable élévation du taux de l'intérêt.

## III

Le mode d'emprunt viager dont Necker usa si largement et qui caractérise son système, — si l'on peut appeler son système l'emploi du procédé le plus banal du XVIII^e siècle,—offrait-il, du moins, des avantages susceptibles de justifier théoriquement la préférence que lui donna cet homme d'État ? D'abord, la morale condamne les placements viagers excédant la limite d'une simple pension de retraite ; il ne paraît donc pas convenable qu'un gouvernement propage lui-même cette sorte de disposition égoïste. « Cette espèce de rentes, disait Turgot, déprave « les mœurs, multiplie les célibataires, détruit l'esprit de « famille, rend les pères injustes, les enfants peu respec-

« tueux. » (Du Pont de Nemours, *Mémoire sur la vie, les ouvrages et l'administration de Turgot.*)

Mais supposons que le gouvernement, laissant de côté ces considérations morales (hypothèse qui ne s'accorde pas avec la philanthropie de Necker), veuille exclusivement se préoccuper des résultats financiers, on ne saurait, même à ce point de vue, juger plus favorablement l'emploi des rentes viagères. Les intérêts à 10 0/0 qu'elles exigeaient alors constituaient une charge exorbitante. Sans doute, ces intérêts à 10 p. 0/0 s'éteignent successivements par la mort des titulaires. Mais le jeu de l'amortissement éteint aussi les dettes dans un délai limité, et il arrive à ce résultat beaucoup plus vite et avec une plus grande économie.

On sait, en effet, que l'annuité nécessaire pour amortir un capital à intérêts composés ne dépasse pas 1 0/0 en 37 années. Or les rentes viagères de l'ancien régime ne disparaissaient qu'au bout de 40 à 45 ans en moyenne. Les banquiers acheteurs de rentes viagères combinaient leurs placements sur des têtes choisies, en général sur celles d'enfants de sept ans, parfaitement sains, du sexe le moins exposé aux accidents imprévus, dont la vitalité moyenne se prolongeait, d'après la statistique, pendant une durée de 40 à 45 ans. D'un autre côté, comme l'intérêt normal des effets publics n'était que de 6 p. 0/0 environ (1), l'excédent des 10 p. 0/0 alloués sur ces 6 p. 0/0, soit 4 p. 0/0, représentait la prime d'amortissement. L'annuité nécessaire pour éteindre le capital des rentes viagères s'élevait donc à

1. Nous avons vu les rescriptions cotées à 8 ou 10 0/0 de perte, soit à 90 ou 92 0/0 pour un capital de 100 livres. Comme elles rapportaient 5 0/0 de leur capital nominal et se remboursaient au pair dans un espace de 11 ans, c'était bien du 6 0/0. De même, les actions de la Compagnie des Indes, rapportant 112 livres 10 sous, se capitalisaient aussi à 6 0/0, au cours de 1.900 livres.

4 p. 0/0 pendant 40 à 45 ans, tandis qu'il aurait suffi d'une annuité de 1 p. 0/0 régulièrement servie à intérêts composés durant 37 ans 1/2 seulement pour amortir la même dette.

L'opération des emprunts viagers, entreprise par Necker pour 215 millions en capital et 18 millions en intérêts, si on la compare au système moderne d'amortissement, aboutit donc à une perte pour le Trésor, qu'on peut chiffrer, par estimation, à 6 millions annuels. Ce qui, pour la période totale de l'emprunt, aurait indûment augmenté la charge de l'État de plus de 200 millions (1).

Necker, malgré son apprentissage de banquier, ne paraît pas avoir connu la théorie de l'amortissement. Il en fait à peine mention dans le chapitre de son livre sur l'administration des finances qu'il consacre aux rentes viagères (tome II, chapitre XXIII). Toutefois, il y prétend que la force des circonstances le contraignit seule à ce mode d'appel au crédit, qu'il considérait comme très imparfait. « On « doit, dit-il, compter parmi les malheurs de la guerre la « nécessité de recourir à des ressources dont on aperçoit « les inconvénients. » Mais, tout en s'excusant ainsi, il ne développe aucune idée nouvelle, il ne substitue aucun plan meilleur, même rétrospectivement à celui qu'il a malencontreusement suivi.

Après l'emprunt-loterie et l'emprunt en rentes viagères qui formèrent les 3/5 des 350 millions empruntés sous son premier ministère, Necker parcourut toute la série des petits moyens connus et pratiqués jusqu'à lui pour obtenir de

1. Mirabeau établit des calculs analogues au sujet des emprunts viagers de Necker. Il évalue à 147 millions la perte que l'État a subie dans la seule opération de 1781. « Les emprunts qu'a faits M. Necker, dit-il, doivent « être considérés au nombre des plus chers, des plus mal organisés et des « plus ruineux que la France ait été contrainte de payer. » (Lettres du comte de Mirabeau sur l'administration de M. Necker, 1787.)

l'argent par des voies détournées. En premier lieu, il réclama l'entremise des pays d'états pour la négociation des emprunts que le Trésor n'osait plus faire lui-même. Les pays d'états possédaient un simulacre de vie propre et jouissaient d'un crédit spécial qui pouvait très heureusement fortifier celui du gouvernement central. Les besogneux contrôleurs généraux de Louis XV découvrirent rapidement quel parti l'on pouvait tirer de cette situation, et commencèrent à demander aux états leur concours pour quelques émissions. Necker usa plus largement que ses prédécesseurs de cet expédient, et obtint : par l'intermédiaire de la Bourgogne, 23.000.000 livres ; du Languedoc, 48.800.000 livres ; de la Bretagne, 12. 000. 000 livres ; de la Provence, 5.437.000 livres ; de l'Artois, 3.000.000 livres. Ces emprunts, hypothéqués sur les impositions de la province (1), se négociaient facilement à 5 0/0.

La ville de Paris rendit au gouvernement le même service que les pays d'états. Elle emprunta, en août 1777, un capital de 10.810.454 livres pour le compte du roi. Cet emprunt fut effectué, partie en rentes perpétuelles à 5 0/0, partie en rentes viagères sur deux têtes à 7 0/0. Ainsi, quand l'État, réduit à son seul crédit, donnait 8 1/2 et 9 p. 0/0 en viager sur deux têtes, Paris trouvait des prêteurs à 7 p. 0/0 !

Après la ville de Paris, l'ordre du Saint-Esprit fournit au Trésor, 11.287.750 livres, en émettant lui-même sous

1. Les trésoriers provinciaux acquittaient sur place les intérêts des emprunts et ne versaient au Trésor que la somme restante, déduction faite de celle qui était nécessaire aux arrérages semestriels. Il arriva même que le trésorier du Languedoc, où avaient été levés 48 millions, non seulement ne versa plus rien au Trésor, mais se trouva forcé de lui demander un supplément annuel de 2 millions environ pour parfaire le payement des coupons.

sa garantie 605.000 livres de rentes perpétuelles à 5 0/0, et viagères sur une tête à 7 0/0, comme la ville de Paris. (Lettres patentes du 8 février 1777.)

Le clergé vint à son tour offrir son don gratuit. Ce don s'élevait régulièrement tous les cinq ans à 16 ou 18 millions. Sous un nom destiné à ménager les susceptibilités, il servait, on l'a vu, à compenser l'injustifiable exemption des vingtièmes et de la capitation, dont jouissait l'ordre tout entier.

Des calculs très bien établis ont démontré que cette compensation était notablement inférieure au montant des impôts dont elle tenait lieu (1).

Le subside quinquennal du clergé arrivait à échéance en 1780. Mais 16 ou 18 millions étaient à ce moment d'un trop médiocre secours pour le Trésor. Necker obtint qu'il serait porté à 30 millions, et s'engagea à rembourser les 14 millions de supplément au moyen d'annuités d'un million pendant 14 ans. (Édit d'août 1780.)

La suite des moyens de crédit employés par Necker, pour se procurer les 94 millions 1/2 restant, ne nous offre plus que le tableau d'expédients incohérents, provoqués par de pressants besoins, peu dignes d'un ministre tel que lui.

L'on s'étonne à juste titre de voir l'augmentation des cautionnements des employés des finances figurer dans la liste de ces ressources extraordinaires.

Ses prédécesseurs avaient déjà maintes fois pressuré les employés et les pourvus d'offices. Il aurait dû leur laisser l'emploi de ce triste moyen. Dans le préambule de l'arrêt du Conseil (17 février 1779), il tente, il est vrai, de justifier la mesure par des motifs de comptabilité ; il s'appuie sur la

1. Voir le travail de Du Pont de Nemours à l'assemblée constituante. (Discours du 24 décembre 1789.)

nécessité de l'uniformité, sur les garanties indispensables à opposer aux abus de gestion. Mais il ne tarde pas à révéler le véritable but qu'il poursuit. « Sa Majesté, dit-il, « a d'ailleurs pensé que ce serait un moyen de se procu- « rer un secours à un intérêt modéré. » En effet, il en retira 24 millions à 5 p. 100.

Dans le même ordre d'idées, il obligea les possesseurs d'offices, qui jusque-là payaient un droit annuel, connu sous le nom de centième denier (1), à racheter ce droit annuel au moyen du versement d'un capital. C'était encore là une mine souvent et même indignement exploitée par quelques-uns de ses prédécesseurs. Plusieurs d'entre eux, une fois le capital versé, avaient immédiatement fait rendre un second édit annulant le précédent, et rétablissant purement et simplement les versements annuels. Ces souvenirs étaient encore tellement présents à tous les esprits au moment où Necker recommença l'opération, qu'il dut, pour calmer les défiances, n'attribuer au rachat qu'une durée limitée; « dès lors, dit-il, il ne pourra donner lieu « à aucune défiance, *comme les rachats perpétuels* ». (Préambule des lettres patentes du 27 février 1780.)

L'affranchissement de droit ne devait pas excéder huit années ; il s'obtenait au moyen du versement immédiat de six annuités. Le préambule de l'édit s'efforçait de justifier en plusieurs pages les avantages administratifs de la combinaison. Mais, sous ces fausses apparences, on découvrait clairement l'intention véritable et unique de l'auteur, celle de se procurer de l'argent. La mesure rapporta 7 millions.

Un certain nombre de concessionnaires exploitaient à

1. Cette espèce de centième denier ne doit pas être confondu avec la taxe de même nom, dont il a été question au chapitre de l'ENREGISTREMENT.

Paris l'industrie des carrosses de place. « Mais, dit Necker, « les plaintes portées journellement sur le mauvais état « des carrosses de place de notre bonne ville de Paris et « les accidents fréquents que ces désordres occasion- « naient, avaient fixé depuis longtemps notre attention. » (Préambule des lettres patentes du 17 février 1779.) Il s'agit donc de remédier à un pareil état de choses, et voici qu'on lui présente « le moyen de remplir ces vues d'une « manière avantageuse à nos finances : nous avons accepté, « en conséquence, l'offre qui nous a été faite d'un secours « extraordinaire et sans aucun intérêt ». (Idem.) Un secours extraordinaire et sans intérêt ! Toutes les concessions existantes sont immédiatement rachetées, et le sieur Pierre Perreau devient possesseur exclusif du privilège des carrosses de place de la ville et faubourgs de Paris pendant 30 ans, du 1er avril 1779 au 1er avril 1809 (1). Il verse au Trésor 5.500.000 francs en espèces sans intérêt, et demeure exempt, pour l'avenir, de toute espèce de redevance.

Ce n'est pas tout. Necker trouva 2 millions d'avances chez les fermiers de la caisse de Sceaux et de Poissy, créée pour venir en aide à la boucherie. Le remaniement de l'organisation des fermes et régies produisit 5 millions d'augmentation sur les fonds déposés au Trésor ; les fermiers des poudres versèrent un supplément d'un million, etc.

Enfin le chiffre des anticipations grossit de 40 millions environ. A la fin du ministère de Clugny, prédécesseur de Necker, les anticipations n'atteignaient que 80 millions ; Necker les laissa à 120 millions. Nous avons déjà vu combien étaient exagérées les préventions de l'époque contre

1. Le tarif que lui imposait sa concession s'élevait à 24 sous la course, 30 sous la première heure et 25 sous les autres, de 6 heures du matin à 11 heures du soir. La nuit, 30 sous la course et 40 sous l'heure.

cette sorte d'emprunt temporaire. Quarante millions d'accroissement des anticipations en cinq années, pendant la guerre de 1776 à 1781, ne représentaient certainement pas le quart ou le tiers de ce que le crédit bien aménagé aurait pu légitimement procurer de fonds à court terme. Loin donc de reprocher à Necker, comme l'ont fait violemment ses détracteurs, cet accroissement de 40 millions sur les anticipations, nous nous étonnons que son coup d'œil de banquier n'ait pas découvert le parti bien plus considérable qu'il pouvait tirer de tels moyens de trésorerie. Il eût été possible, sans excéder les limites de la prudence, surtout en temps de guerre, de posséder temporairement 250 millions de fonds de roulement.

Le développement de ce procédé de crédit exigeait sans doute, sous un régime aussi arriéré, beaucoup de ménagements et d'habileté. Le concours onéreux des banquiers de la Cour devait être abandonné : c'est le public même qu'il fallait convier directement à souscrire des bons du Trésor aux guichets du Contrôle général. Turgot n'avait pas autrement opéré en 1775 et 1776. Du Pont de Nemours rappelle le succès de cette innovation, dans ses Mémoires sur la vie de ce grand administrateur.

Necker, au lieu de suivre son exemple, revint à la routine des anciens errements. L'état des anticipations négociées sous son ministère en fournit la preuve : il recourut aux caisses de M. de Savalète, de M. de Beaujon, de M. de Serilly, de M. de Sainte-James, de M. de la Baluë, de M. Tourteau, de M. de Mory, de M. la Freté, de M. de Bourgade, etc. Il emprunta 22 millions à l'un, 17.500.000 livres au second, 18 millions au troisième, 10 millions, 9 millions, 7.200.000 livres aux autres, etc. (État des anticipations qui se trouvent tirées sur les revenus du roi, au 31 décembre 1780.)

En résumé, comme nous l'indiquions au début, Necker ne justifie nullement la réputation d'habileté en matière de crédit dont il jouit bien à tort, sur la foi de ses antécédents. La partie de sa gestion concernant la trésorerie et l'aménagement des finances paraît, au contraire, très arriérée, surtout si on la met en regard des progrès réalisés dans les autres branches d'administration auxquelles il consacra spécialement ses préoccupations et son activité.

## § 3. GESTION FINANCIÈRE DE CALONNE

I. Le désordre reparaît. — Faveurs scandaleuses, échanges suspects de domaines. — Spéculations à la Bourse. — II. Résultats généraux de la gestion de Calonne. — Accroissement du déficit. — Augmentation considérable du chiffre de la dette. — Impossibilité de connaître l'emploi des capitaux dilapidés. — Étonnement des notables lorsqu'ils découvrent le gouffre. — III. Cependant Calonne fait adopter diverses bonnes mesures. — Payement des rentes à l'échéance. — Caisse d'amortissement. — Payement des rescriptions. — Refonte des monnaies.

### I

Nous avons décrit avec quelques détails les opérations de Necker pour montrer combien les vrais principes de finances, sous le ministre le plus capable de les pratiquer, se trouvaient encore méconnus à la fin du dix-huitième siècle. Mais, si Necker ne découvrit pas de combinaisons nouvelles, au moins s'efforça-t-il, comme on l'a vu, d'assurer au crédit ses bases les plus essentielles, l'ordre et l'économie. Ce sont précisément ces bases qui vont faire défaut après lui.

Calonne le premier s'appliqua à les détruire. Fut-il

prévaricateur, comme l'ont prétendu divers pamphlets, d'un style violent, et dès lors peu faits pour inspirer confiance? En l'absence de preuves positives, il vaut mieux oublier ce genre d'accusations, auxquelles sont exposés tous les hommes d'État. Calonne, du moins, favorisa-t-il les manœuvres équivoques de son entourage ? Il devient ici difficile de fermer les yeux. Les échanges de domaines si sagement proscrits par Necker reparurent sous Calonne dans les conditions les plus suspectes. Le troc de la seigneurie d'Hatton-Chatel, de la forêt de Russi dans le comté de Blois, de la forêt royale de Hainault, de la forêt de Sommedieu, des bois de Rouvres, des étangs de Bassaincourt, etc., contre le comté de Sancerre appartenant au baron d'Espagnac, provoqua un long scandale. On prétendit que l'État subissait une grave lésion, et que les estimations favorisaient grossièrement le baron d'Espagnac : on alla même jusqu'à dire que le baron d'Espagnac n'était, en l'affaire, que l'associé, le prête-nom de Calonne. Dans un mémoire justificatif, Calonne s'écriait : « Non, Sire, je n'ai intérêt dans aucune affaire. La seule « où l'on m'ait imputé d'en avoir un indirect, c'est dans « cet échange du comté de Sancerre, sur lequel on a si « indécemment déclamé. » (Requête au roi, 1787.) Il s'efforçait alors de prouver, en reprenant une à une toutes les estimations, que la valeur du comté de Sancerre ne le cédait en rien à celle des diverses propriétés remises en échange ; l'État, au contraire, aurait, d'après lui, bénéficié de 155.808 livres, 7 sous, 6 deniers. Mais il n'indiquait pas quels motifs d'intérêt public avaient engagé le gouvernement dans cette opération (1) : la question, cependant, résidait là tout entière.

1. Décret voté par l'assemblée constituante, le 27 juillet 1791 :
« L'assemblée nationale, — considérant qu'aucun motif réel de justice

Il en est de même de l'échange de la baronnie et des bois de Viviers contre la vicomté d'Auvillars. Bien que Calonne prétende que : « il est indubitable et il sera légale-« ment constaté que la vicomté d'Auvillars vaut beaucoup « plus que la partie cédée de la baronnie de Viviers », l'honnêteté eût été mieux satisfaite, si l'échange n'avait pas eu lieu. D'autant plus que l'échangiste Fouquet se trouve être le neveu de Calonne.

L'on peut encore citer le troc du domaine de Vélizy, dans le parc de Versailles, contre le fief d'Avesnes-le Comte en Artois, et là ne s'arrête point la liste des échanges non justifiés.

Nous retrouvons ensuite la main de Calonne dans diverses spéculations de bourse ; il s'en excuse, sans doute, en mettant en avant l'intérêt public ; mais, encore ici, on peut affirmer que le véritable intérêt public consistait à s'abstenir : « Aux approches de l'assemblée des notables, écrit-il « dans sa requête au roi, je redoublai d'attention sur le « cours des effets publics : ils souffraient alors une dépres-« sion sensible ; j'en savais la cause, l'agiotage y influait « principalement. Le gouvernement ne peut voir avec « indifférence aucune de ces révolutions subites, de ces « agitations convulsives de la place qui en troublent le « cours, compromettent la fortune des particuliers, et

« ou de convenance n'a déterminé l'échange de la terre de Sancerre en « 1784, que dans le choix des domaines échangés on a compris des fo-« rêts considérables contre l'intention que la loi avait expressément ma-« nifestée..... Qu'enfin l'intérêt national, blessé par la disproportion qui « existe entre le domaine de Sancerre et ceux qui ont été cédés en échange, « ne permet pas de consommer un pareil contrat, décrète ce qui suit :

« Art. 1 — L'assemblée nationale révoque le contrat d'échange passé, le « 30 mars 1785, entre les commissaires du roi, d'une part, et le sieur Jean-« Frédéric-Guillaume Sahuguet d'Espagnac, de l'autre. »

« nuisent nécessairement au crédit public. Comme je « voyais qu'il en résultait, surtout aux yeux de l'étranger, « une dépréciation fâcheuse, je chargeai un banquier, « moyennant le nantissement entre ses mains d'un million « seulement, de faire acheter sur la place des billets de « l'emprunt de 125 millions, toutes les fois qu'ils s'y por- « teraient avec trop d'affluence, en graduant cette opéra- « tion de manière qu'elle ne pût pas être aperçue ; il l'a « fait : l'emprunt a remonté pendant quelque temps. Des « événements imprévus l'ayant ensuite fait baisser, il peut « y avoir eu quelque perte dans la revente. »

Ailleurs, il avoue que : « dans un moment de crise il se « détermina à écouter et à accueillir les propositions qui « lui furent faites de soutenir par des moyens indirects « ceux des effets qui perdaient le plus, et sur lesquels il « y aurait le plus de fonds engagés, le plus de jeu, tels « que les actions de la Compagnie des Indes, et celles des « Eaux de Paris. Qu'en conséquence, il fit remettre pour « 11.500.000 livres d'assignations à ces compagnies, afin de « leur faciliter le moyen de rehausser par leurs achats le « prix de leurs effets qui perdaient trop. » (Requête au roi par Calonne, 1787. Pièce annexe cotée VII.)

Nous avons cru, dans des questions aussi délicates, devoir laisser le ministre s'expliquer lui-même. Il reconnaît très franchement avoir soutenu les cours en fournissant un million à un banquier et 11.500.000 livres à des compagnies. Nécessairement ces capitaux furent, comme il arrive toujours en pareil cas, engloutis sans amener le résultat cherché. En présence de manœuvres aussi irrégulières, les commentateurs malveillants se donnèrent libre carrière et, l'on pourrait presque dire, avec quelque droit. Lorsqu'un gouvernement intervient à la Bourse, il s'expose à tous les soupçons. Certains courtisans, certains af-

filiés connurent-ils les opérations du ministre assez à temps pour en profiter? Nous ne suivrons pas les libelles sur ce terrain. Il suffit d'avoir constaté avec quelle facilité l'administration cédait alors à des sollicitations désastreuses pour les deniers de l'État.

## II

Du reste, sans s'arrêter pas à pas au détail des actes de la gestion de Calonne, on peut l'apprécier par ses résultats généraux. A cet effet, nous consulterons le discours même du ministre à l'ouverture de l'assemblée des notables, c'est-à-dire ses propres chiffres. Ce discours, prononcé le 22 février 1787, précède sa chute d'un mois et demi, et par conséquent, embrasse à peu près complètement la durée de son ministère.

Calonne rappelle qu'à son arrivée, vers la fin de 1783, le déficit des budgets ordinaires s'élevait à 80 millions, et les anticipations à 176 millions. Il ajoute que toutes les caisses étaient vides, tous les effets publics déprimés, toute circulation interrompue, et, sur ces points, son affirmation vague ne mérite peut-être pas une créance absolue. Necker, en quittant le ministère au mois de mai 1781, deux ans auparavant, se vantait de laisser le Trésor abondamment pourvu, et il n'est pas vraisemblable que, de 1781 à 1783, les contrôleurs généraux Joly de Fleury et d'Ormesson aient dilapidé à ce point sa succession. Cependant admettons les affirmations de Calonne : 80 millions de déficit ordinaire, 176 millions d'anticipations, rien dans les caisses, tel est le bilan qu'il dénonce en novembre 1783, dès son

arrivée au pouvoir. Notons, en passant, que la paix est faite avec l'Angleterre, qu'il ne reste plus que 100 ou 200 millions de dépenses arriérées de la guerre d'Amérique; que 55 millions de nouveaux impôts (2 sols pour livre et un troisième vingtième) ont été créés par Joly de Fleury et d'Ormesson, qu'enfin aucun événement extraordinaire ne s'est produit de 1783 à 1787. Or, à cette dernière date, le déficit avoué par Calonne s'élève à 115 millions sur le budget ordinaire. Ainsi, en quatre ans, l'insuffisance des recettes ordinaires sur les dépenses de même nature a passé de 80 millions à 115 millions. Calonne ne déclare pas explicitement ces 115 millions devant l'assemblée des notables; il se borne à mentionner un déficit *considérable*. « Je dois l'avouer et je n'ai garde d'en rien dégui-« ser, le déficit annuel est très considérable. » Mais plus tard, son successeur révèle le chiffre de 115 millions résultant des états mêmes remis au roi, en 1787, par Calonne, et celui-ci le confirme, du reste, dans sa brochure de janvier 1788. (*Réponse à l'écrit de M. Necker.*) « Je ne « puis mieux faire, dit-il, que de rendre public le compte « que j'ai rendu roi au commencement de 1787. Pourquoi « hésiterais-je à le rendre public? On a, dans les calculs « successifs que j'ai rapportés, la preuve que le déficit qui « était de 40 millions quand le roi est monté sur le trône, « était devenu de 70 millions en 1781, de 80 millions en « 1783, et qu'il est aujourd'hui de 115 millions. »

Cette *généalogie* du déficit, comme dit Calonne, suit une progression effrayante. Mais, tandis que les événements de guerre suffisent à justifier Necker, ainsi que Joly de Fleury et d'Ormesson, aucun motif apparent ne pallie les désordres de la gestion de Calonne. L'examen des notables porta d'ailleurs à 140 millions le déficit de 1787, avoué

jusqu'à concurrence de 115 millions. Quelques bureaux même le fixèrent encore plus haut. « Le terme moyen de « leurs recherches peut être fixé à 140 millions », dit le successeur de Calonne, l'archevêque de Toulouse. (Loménie de Brienne, Discours du 25 mai 1787). A ces 140 millions de déficit il faut ajouter le surcroît des anticipations : elles montèrent de 176 millions, déclarés par Calonne en 1783, à 255 millions en 1787, soit 79 millions en plus. On se souvient combien le public s'effrayait des 120 millions existants sous Necker : maintenant 255 millions sont couramment annoncés par le contrôleur général.

Les emprunts suivirent une marche parallèle à celle du déficit. Leurs intérêts, d'ailleurs, constituaient une des causes principales de la progression des dépenses. Quelle somme Calonne emprunta-t-il exactement? Il est difficile de l'évaluer en raison des formes diverses que revêtirent ses appels au crédit. Nous avons déjà vu Necker recourir sans discernement à tous les expédients qui s'offrirent à lui pour se procurer de l'argent. Calonne fit pis encore. Il emprunta, en créant des charges de finances, en organisant le monopole des agents de change, en augmentant les anticipations, et surtout en étendant abusivement les émissions au delà des chiffres annoncés primitivement : ce procédé, connu sous le nom de suppléments, déroute les investigations.

Cependant les volumineuses controverses, auxquelles nous avons vu se livrer les deux contrôleurs genéraux, permettent, dans une certaine mesure, de retrouver la trace de ces expédients. D'après les calculs de Necker, que confirment ceux de Calonne après rectification, la totalité des emprunts depuis la fin de 1776 jusqu'à la Révolution se répartit ainsi :

| | |
|---|---|
| Emprunts contractés sous le premier ministère de Necker, de 1776 à 1781. . . . . . . . . | 530.000.000 livres. |
| Emprunts contractés sous Joly de Fleury et d'Ormesson, de mai 1781 à novembre 1783. . . . . . . . . | 400.000.000 — |
| Emprunts contractés sous Calonne, de novembre 1783 à 1787. . . . . . | 700.000.000 — |
| Emprunts contractés sous Fourqueux et Loménie de Brienne, de 1787 à août 1788. . . . . . . . . . | 320.000.000 — |
| Total. . | 1.950.000.000 livres. |

De 1776 à 1789, il aurait donc été emprunté près de deux milliards sous différentes formes. Sur ces 2 milliards, Calonne, pendant trois ans et demi de ministère écoulés en temps de paix, aurait prélevé à lui seul 700 millions.

Ces chiffres, répétons-le, ne sont pas tirés de documents irrécusables, comme ceux qu'on voit figurer aujourd'hui au sujet de la dette publique dans le compte général des finances. Mais, à quelques millions près, ils doivent représenter la vérité, car ils résultent des relevés détaillés, établis par les ministres en exercice et revisés par la contradiction de leurs anciens collègues.

Les intérêts des 700 millions empruntés par Calonne contribuèrent, avons-nous dit, à augmenter le déficit annuel. C'est ce que le ministre s'attache constamment à faire ressortir dans ses discours à l'assemblée des notables : « Les causes du déficit, dit-il, sont trop publi-
« ques pour que les effets en soient mystérieux. Ces causes
« s'expliquent toutes par une seule observation : de la fin
« de 1776 jusqu'à la fin de 1786, il a été emprunté 1.250
« millions (Necker a prouvé que le véritable chiffre était

« 1.650). Vous savez, Messieurs, combien ces emprunts « étaient nécessaires. »

Mais, si l'obligation d'acquitter les intérêts des emprunts explique une partie du déficit, comment justifier les emprunts eux-mêmes? Calonne prétend que ses prédécesseurs lui avaient laissé, en novembre 1783, un vide de 680 millions. Dans ce vide, il comprend le déficit de 80 millions du budget de 1783, et 176 millions d'anticipations. Lui-même emprunte 700 millions, creuse le déficit jusqu'à 115 millions, et élève les anticipations jusqu'à 250 millions. Ses propres calculs se retournent donc contre lui : car il aurait, d'après ses chiffres, absorbé plus de 300 millions au delà des sommes nécessaires pour liquider la situation de ses prédécesseurs (1). Encore, dans son discours, exagère-t-il à dessein la gravité de l'arriéré de 178 , et réduit-il l'importance du déficit de 1787. Mais, en admettant ses affirmations, plus de 300 millions dont ses prédécesseurs ne sont pas responsables, restent à sa charge personnelle. Quelle explication donner à l'emploi de ces immenses suppléments ? A quoi furent-ils exactement consommés ? Les documents officiels ne fournissent aucune réponse à ces questions. « Pour éclairer parfaitement « l'origine du déficit en 1787, dit Necker, il faudrait y joindre une information que je n'ai point, c'est l'historique « des dépenses auxquelles les emprunts ont été destinés. » (*Sur le compte rendu au roi en 1781*, par M. Necker.) Ce serait là, en effet, le renseignement essentiel. Mais qui connaît les livres de dépenses d'un dissipateur? Comment

1. Dans un document postérieur (*Lettre au Roi*, 9 février 1789), Calonne estime à 400 millions les dettes arriérées de ses prédécesseurs (sans compter cette fois les déficits et les anticipations). De 400 millions aux 700 millions qu'il a empruntés, la différence est bien, comme nous l'indiquons, de 300 millions.

se ruine-t-on ? A quoi passe une fortune gaspillée ? Nul ne le sait : le prodigue lui-même l'ignore. Il n'a pas conscience de sa situation, jusqu'au jour où l'excès même du mal le force à en faire l'aveu.

Cet aveu fut arraché à Calonne dès la première assemblée des notables. En présence d'un déficit énorme, d'emprunts et d'anticipations qu'il ne soupçonnait même pas, et sous la menace, surtout, de nouveaux impôts, le pays ouvrit les yeux. En pleine paix, après quatre années de tranquillité les plus favorables au rétablissement de l'ordre, à la suite d'un renouvellement avantageux du bail des fermes, un tel réveil troubla profondément l'opinion publique.

Les notables jetèrent, les premiers, le cri d'alarme. Le roi fut obligé de leur déclarer que « la masse du déficit « devait paraître effrayante au premier coup d'œil, et qu'il « était fermement résolu à prendre des mesures pour le « faire disparaître, et pour empêcher qu'il ne se repro- « duisît dans aucun cas ». (Discours du 23 avril 1787.) Depuis quinze jours, Calonne avait été congédié.

En dehors de l'assemblée des notables, l'agitation se propagea dans tous les corps de l'État. « Après cinq ans « de paix, dit le Parlement, après une augmentation pro- « gressive de 130 millions de revenu en moins de 13 ans, « il semblait que le nom d'impôt ne dût plus être prononcé « par un roi bienfaisant. La première réflexion que la « situation fait naître est de se demander quelle a dû être « la dernière administration, si les maux dont elle est la « source exigent un pareil remède ! » (Remontrances du Parlement arrêtées le 16 juillet 1787.)

A la Cour des aides se manifeste le même sentiment d'étonnement et d'irritation. « Le désordre des finances, s'écrie le « premier président, n'est plus un mystère : il est mainte- « nant révélé à la nation entière abusée trop longtemps

« par de fausses espérances de libération. » (Discours du premier président de Barentin, 17 août 1787.) « Le besoin de « l'État, ajoute le procureur général, sa détresse extrême « au milieu d'une richesse énorme est *une énigme inexpli-* « *cable !* » (Réquisitoire du 17 août 1787). Le clergé reproduisit cette universelle stupéfaction : « Qui pouvait se douter, « écrit-il, de ce fatal secret découvert dans l'assemblée des « notables, pendant que les édits annonçaient solennel- « ment qu'une libération toujours désirée, souvent entre- « prise et jamais effectuée, allait enfin s'opérer? Toutes les « annales du monde nous apprennent que c'est dans le dés- « ordre des finances et la misère publique que les cœurs « se refroidissent et que les trônes s'ébranlent. » (Remontrances du clergé, présentées au roi le 15 juin 1788.)

Aujourd'hui, à un siècle de distance, nous en sommes encore réduits, comme Necker, comme les notables, comme le Parlement et la Cour des aides, comme le public en 1787, à l'étonnement et aux conjectures. Nous voyons l'étendue des désordres sans pouvoir la préciser. Nous découvrons le mal, dans son ensemble, sans pouvoir en apprécier les détails ni les causes. Cependant les opérations citées au début : échanges de domaines, jeux de bourse, faveurs scandaleuses et sans mesure, etc., suffiraient, si pareils faits se sont souvent reproduits, à expliquer, en grande partie, la profondeur du gouffre. Les appétits particuliers, une fois mis en éveil, ne connaissent aucune borne, et l'on voit se vider, comme par enchantement, les caisses ouvertes à leur convoitise.

Ce n'est pas vainement, en effet, que figurent dans les comptes 60.000 livres de rente annuelle aux héritiers de feu le maréchal prince de Soubise, pour prix restant dû sur la baronnie de Viviers en Lorraine ; 1.016.500 livres viagères aux créanciers du prince de Guéméné, en déduction du prix

de l'Orient et des terres du Châtel et Carman ; 30.000 livres de rente au duc de Liancourt sur le prix restant dû des forêts de Camors et Florange ; 72.500 livres de rente au comte Archambaud-Périgord pour prix de sa terre et seigneurie de Bois-le-Vicomte ; 31.000 livres de rente au marquis de Fouquet, intérêts du prix de sa terre d'Auvillars ; 24.000 livres de rente au comte de Puisignieu, intérêts du prix de la baronnie de l'Ile-de-Ré ; 150.000 livres de rente à M. Clément de Barville pour prix du comté de Montgommery ; 73.400 livres de rente à M. Gilbert de Voisins, intérêts de la partie restant due sur la seigneurie de Saint-Priest et de Saint-Étienne en Forez ; 144.000 livres de rente au duc de Grammont pour indemnité des droits qu'il perd par la franchise du port de Bayonne, etc.

Ces largesses s'étendaient à toutes les parties de l'administration. Les dépenses augmentaient dans tous les ministères, même dans ceux où la conclusion de la paix aurait dû les réduire. Depuis le compte rendu de Necker en 1781, les allocations du département de la guerre et de la marine, les pensions, les traitements, les gages, les frais de perception, les dépenses diverses et extraordinaires s'étaient accrus de 77 millions. En y ajoutant les intérêts d'emprunts, rentes et remboursements, l'augmentation totale des budgets, de 1781 à 1787, s'élevait à 224 millions. Fallait-il s'étonner de voir sombrer le navire ainsi mené à l'aventure, au milieu de l'insouciance et de la cupidité générales ?

## III

Après le tableau de tels désordres, le moment de l'éloge semble mal choisi. Nous citerons cependant, en terminant,

certains actes de la gestion de Calonne qui contrastent avec les précédents et qu'on croirait émaner d'un autre ministre. Ce courtisan léger possédait une perspicacité merveilleuse; ce gentilhomme ami du plaisir savait, à certaines heures, s'adonner au travail avec assiduité. Grâce à ces qualités diverses, en même temps qu'il gaspillait les deniers publics, il conçut et proposa des projets parfaitement étudiés, dont l'avenir a démontré la clairvoyance. Les mémoires qu'il soumit aux notables en ont déjà fourni une preuve remarquable. Même dans la matière dont il est ici question, celle du maniement des budgets, on retrouve chez Calonne des éclairs de sagesse et d'intelligence. En premier lieu, il eut le courage de rétablir le payement des rentes à leur échéance, et le mot courage convient bien à l'effort que nécessitait une semblable opération. Necker n'avait pas osé l'aborder (1). Les meilleurs esprits la combattaient, prétendant que le public ne se plaignait pas, que l'habitude du retard était prise et acceptée depuis longtemps, et que l'importance du résultat n'était point en rapport avec une dépense de 40 ou 50 millions. Calonne cependant n'hésita pas ; il prévit que la régularité des payements aux véritables échéances ferait gagner dans l'avenir au delà des 48 millions qu'elle coûterait dans le présent ; qu'en matière de crédit le fruit des scrupules n'est pas perdu : en un mot, il exécuta avec fermeté une mesure éminemment équitable, formant un heureux contraste avec les réductions d'arrérages et les manques de foi si communs au XVIIIe siècle. (Règlement du 15 août 1784.)

Calonne créa, ensuite, une caisse d'amortissement dotée de revenus très réels et très sûrs, capable de réaliser

1. Nous avons même vu, plus haut, Necker critiquer le payement des rentes à leur échéance.

effectivement toutes ses promesses, si elle eût survécu. Cette caisse recevait une allocation spéciale de 3 millions du Trésor ; elle jouissait, en outre, du produit annuel des extinctions de rentes viagères; ces deux ressources ne donnèrent que 4.200.000 livres la première année; mais conservées et aménagées à intérêts composés, elles devaient arriver, au bout de 25 ans, à alléger la dette de 783.193.000 livres en capital. Un tableau d'amortissement annexé à l'édit du 15 août 1784 présentait, année par année, le détail des calculs, et prouvait que le résultat prévu n'avait absolument rien de chimérique : une dotation de 3 millions par an était, d'ailleurs, assez modeste pour être durable.

Un autre tableau annexé à l'édit du 15 août 1784 était suivi d'un tableau indiquant la série de tous les remboursements à époque fixe stipulés dans les emprunts antérieurs. Ces remboursements formaient un second mode d'amortissement, non plus volontaire comme le précédent, mais tout aussi efficace. Jusqu'alors aucun ministre n'avait publié les chiffres exacts de ces engagements. Les comptes rendus ou discours ministériels se bornaient à invoquer la nécessité d'acquitter les remboursements à leur échéance, dans le but d'excuser la progression des dépenses; ou bien ils faisaient briller l'éventualité de la réduction du capital de la dette, afin d'éclairer d'un jour favorable les perspectives lointaines des finances; mais ils s'exprimaient toujours d'une manière vague, sans produire de tableaux détaillés et sincères. Calonne, le premier, fit voir clairement que, si le Trésor tenait fidèlement les promesses contenues dans ses édits d'emprunt, les remboursements atteindraient en vingt-cinq ans un capital de 481.590.000 livres. Ces 481 millions et demi, ajoutés aux 783.193.000 livres supprimées par le jeu de l'amortissement, allégeraient de 1.264.700.000 livres le capital de la dette publique, en l'année 1809.

Un édit de 1764 avait déjà organisé une caisse d'amortissement, mais dans des conditions beaucoup moins simples et beaucoup moins pratiques que celles dont l'honneur revient ici à Calonne (1).

On peut encore compter parmi les actes louables de son administration le payement intégral des rescriptions suspendu par l'abbé Terray. Calonne n'hésita pas à sacrifier quelques millions pour effacer des livres du Trésor cette scandaleuse créance.

Sous son ministère, l'on entreprit d'importants travaux publics, et, entre autres, la mémorable construction du port de Cherbourg.

Enfin, Calonne fit disparaître, par une refonte très opportune, la disproportion de valeur existant entre la monnaie d'or et la monnaie d'argent, disproportion qui dépouillait la France de tout son or au profit des pays étrangers, notamment de l'Espagne. Le rapport fixe de 15 1/2 à 1 entre les deux métaux date de cette refonte. (Octobre 1785.)

Si Calonne, succédant à Necker, eût poursuivi ses premières entreprises, avec l'aide, chaque jour plus énergique de l'opinion publique, quels services ses incontestables qualités n'eussent-elles pas rendus au pays en ces temps critiques! Son talent, sa perspicacité, ses idées libérales submergés dans le désordre, l'insouciance et la dissipation, n'ont fait que doubler la gravité de ses fautes et le poids de sa responsabilité.

1. M. Maurice Roy a publié un intéressant ouvrage au sujet de l'amortissement sous l'ancien régime. *De l'amortissement des dettes de l'État.* Impr. nat. 1883.

### 4. GESTION FINANCIÈRE DE BRIENNE. — SECOND MINISTÈRE DE NECKER

I. Premières mesures de Brienne. — Économies. — Compte rendu sincère adressé au roi. — Édit du 16 août 1788 ordonnant le payement des dépenses en papier. — Suspension des remboursements, de l'amortissement, etc. ; ruine du crédit. — II. Rentrée de Necker aux affaires. — Il révoque l'édit d'août 1788. — Il vit au jour le jour jusqu'à la réunion des États généraux.

I

A Calonne succéda Loménie de Brienne, archevêque de Toulouse (devenu archevêque de Sens). L'exposé de sa gestion, qui dura quinze mois et demi, du mois de mai 1787 au mois d'août 1788, ne mérite pas de longs développements. Elle se trouve stygmatisée par l'acte qui la termine, l'édit du 16 août 1788, ordonnant le payement en papier d'une partie des rentes, pensions, traitements, fournitures, etc.

Quelques mois avant la promulgation de cet édit, Brienne publia un compte des finances, très détaillé, et certainement le meilleur de ceux, — en petit nombre d'ailleurs, — que l'ancien régime nous a légués. Il avait été promis à l'assemblée des notables, que « chaque année, un « état des recettes et des dépenses serait discuté et arrêté « dans un conseil des finances », et livré à la publicité. Le ministre exécuta sa promesse aussi loyalement que possible, il faut le reconnaître. Le volume contient 183 pages de texte et de chiffres, développant avec clarté et sincérité tous les renseignements susceptibles alors d'être établis dans les bureaux du contrôle général. Le compte rendu de Brienne (mai 1788) aboutissait à la déclaration d'un défi-

cit de 160 millions (1). On se souvient que Calonne, l'année précédente, n'avouait que 115 millions.

L'inexactitude de ce dernier chiffre devient évidente, en présence du sincère exposé de Brienne. La situation, en effet, notablement améliorée depuis 1787, aurait dû, si Calonne eût précédemment révélé toute l'étendue du mal, faire apparaître un résultat inverse. Un grand nombre de dépenses avaient été réduites, parmi lesquelles il faut citer en première ligne celles des maisons du roi et de la reine. Un règlement du 9 août 1787, suivant de près le départ des notables, remplit à ce sujet les promesses faites solennellement à l'assemblée. Le roi déclarait supprimer la moitié des places du service de sa chambre et de sa garde-robe, diminuer l'importance du service de la bouche, restreindre le nombre des écuyers, pages, chevaux et équipages, par la réunion de la grande et de la petite écurie, cesser toute concession particulière de chevaux et voitures, supprimer la grande fauconnerie, la louveterie, le vautrait, réformer les gendarmes et chevau-légers de sa garde ordinaire, vouloir démolir ou vendre les châteaux de Choisy, de la Muette, de Madrid, de Vincennes, de Blois, etc. Ces réformes, dont le programme devait être successivement exécuté, procurèrent au budget, dès la première année, une économie de près de 6 millions, qui devait, plus tard, s'accroître encore, par les décès d'officiers et de serviteurs titulaires d'emplois supprimés, auxquels le roi conservait provisoirement leurs émoluments. Il y eut sur les frais du

1. Dans ces 160 millions de déficit figuraient 76 millions 1/2 de remboursements, ceux mêmes que Brienne suspendit au mois d'août suivant. A la rigueur, ces 76 millions 1/2 de remboursements, ainsi que 29 millions de dépenses dites extraordinaires, pouvaient être déduits du total général afin d'atténuer d'autant le déficit *spécial au budget ordinaire*. Nous verrons, plus loin, Necker décomposer ainsi ces chiffres devant les États généraux.

personnel de la loterie 230.000 livres de réduction, sur les postes 419.000 livres, sur le département de la guerre 8 millions, sur les ponts et chaussées 91.000 livres, sur les gages du Conseil 48.500 livres, etc. Quarante millions de retranchements avaient été promis à l'assemblée des notables. (Discours du premier ministre, 25 février 1787.) Le compte des finances de 1788 n'inscrivait, sans doute, encore que 20 millions de bonifications environ. Mais, si elles étaient durables et sincères, si elles devaient progresser, leur chiffre de début paraît très satisfaisant.

En terminant, Brienne témoignait d'intentions sages et prudentes. Le sens de ses explications, modestement présentées, donnait à espérer le retour prochain de l'équilibre au moyen de l'économie, de l'ordre et de la fidélité aux engagements. Il regrettait la suspension de l'amortissement : « Mais, disait-il, quand on est obligé de payer « des anticipations à 6 et 6 1/2 p. 100, quand on est forcé « d'emprunter à gros intérêts, il n'y a ni ordre ni économie « à rembourser des emprunts non exigibles, dont l'intérêt « est moindre. » Il maintenait l'acquittement régulier des remboursements stipulés dans les contrats d'emprunts, et, loin de paraître alors vouloir les ajourner, il insistait, au contraire, sur les avantages que devait procurer, dans l'avenir, aux finances l'exacte exécution de ces salutaires engagements. « C'est sur la diminution des dépenses or- « dinaires, ajoutait-il enfin, et la cessation successive des « autres, que repose le rétablissement des affaires. » (Compte rendu au roi, publié par ses ordres, mai 1788.)

Malheureusement Brienne, d'un esprit peu consistant, d'une moralité incertaine, ne sut ni persévérer dans la voie des principes qu'il affichait, ni parer aux difficultés quotidiennes qui s'accumulaient autour de lui. En dépit des bonnes intentions manifestées à son début, il termina sa

carrière ministérielle par l'édit du 16 août 1788, dont nous avons déjà fait entrevoir les funestes dispositions.

Le préambule de cet édit rend compte de l'état des finances dans les termes suivants : « Par des circonstances « dont Sa Majesté se plaît à écarter le souvenir, la confiance « publique a été altérée par ceux mêmes qui auraient dû « conspirer à la soutenir ; les emprunts publics ont été con- « trariés, comme s'il n'eussent pas été nécessaires, et « discrédités comme si le gage en eût été incertain. L'in- « tempérie des saisons, en exigeant des secours, et en « rendant une partie des recouvrements plus difficiles, a « encore accru l'inquiétude. Les services sont devenus la- « borieux, les ressources ont été plus rares : tout fait crain- « dre qu'un emprunt offert dans ce moment au public, « comme les emprunts précédents, ne soit tenté sans « succès. » Non seulement l'équilibre des budgets se trouvait gravement compromis, — et le mal datait de loin, — mais le remède, dont Calonne avait si aisément abusé, l'emprunt, devenait impraticable. Brienne l'avoue explicitement : « Les émissions tentées n'ont pas réussi, et « tout essai nouveau échouera comme les précédents. » Le crédit se retirait donc définitivement, conséquence d'incorrigibles et persistantes dilapidations.

C'est alors que, pour suppléer aux emprunts, Brienne fit décréter que le payement des rentes, traitements, dépenses des ministères, etc., serait effectué partie en papier, partie en argent. L'édit du 16 août réglait ainsi le détail de ces dispositions. Les rentes soit perpétuelles, soit viagères ne seront plus acquittées, à l'avenir, en argent que pour leurs trois cinquièmes ; le surplus sera fourni en billets. Les porteurs de titres inférieurs à 500 livres de rente continueront cependant, par exception, à recevoir en argent la totalité des arrérages. De 500 livres à 1.200 livres,

ils toucheront 5/8 en argent et 3/8 en billets, avec un minimum de 500 livres en argent. Au-dessus de 1.200 livres, le tarif général de 3/5 et 2/5 s'appliquera avec un minimum de 750 livres en argent. Pour chaque catégorie de dépenses, un tarif spécial déterminait, dans des conditions analogues, la proportion d'argent et de papier. Sauf la solde de l'armée et de la marine, déclarées exemptes des nouvelles dispositions, et les parties de minime importance, toutes les créances de l'État subirent l'obligation de recevoir, au lieu d'argent comptant, plus du tiers de leur montant en papier. Les billets donnés en remplacement d'espèces portaient intérêt à 5 0/0 sans retenue; on les déclara solennellement, en outre, admissibles en capital et intérêts aux emprunts à venir. Triste faveur ! La même formule figurera bientôt dans le décret d'institution des assignats. L'édit de 1788 protestait cependant contre toute assimilation de ces nouveaux billets avec le papier-monnaie, « dont le roi, « dit-il, connaît les inconvénients. » — « Ce sont des « billets du Trésor royal. » Mais des billets remis de force aux créanciers prennent, quoi qu'on dise, le nom de papier-monnaie.

L'édit du 16 août 1788 renouvelait d'office, pour un an, sans consulter les porteurs, les assignations sur les domaines arrivant à échéance ;il rejetait arbitrairement à l'année suivante tous les remboursements stipulés dans les contrats d'emprunts, dont nous avons vu Calonne dresser soigneusement le tableau. Bien entendu, et sans même qu'il en fût fait mention, la loi d'amortissement du 15 août 1784 continuait à rester suspendue. Comme l'a dit Necker : « Dans la vue d'éloigner une der-« nière crise, l'on prolongeait par toutes sortes de moyens « un état d'intermittence qui devait finir en peu de temps « par une défaillance absolue. »

Comment Louis XVI, autrefois ami de Turgot, docile aux leçons de Malesherbes, associé aux plans de réformes de Necker, approuva-t-il le honteux édit que Brienne soumit à sa signature? Calonne pouvait maintenant relever la tête. « Que l'emploi que j'ai fait des fonds pendant trois ans « et demi, dit-il, soit comparé à celui qu'en a fait mon ca- « lomniateur (de Brienne) pendant quinze mois, et qu'on « juge ! Après avoir épuisé vainement toutes les ressour- « ces, après avoir déprimé les fonds publics et abîmé le « crédit, il finit par annoncer la nécessité de payer en papier « une partie de ce que le Trésor royal a toujours payé « comptant, et par faire banqueroute. Et c'est lui qui, van- « tant son administration, accusait la mienne d'avoir ruiné « les finances de Votre Majesté ! » (*Lettre adressée au roi*, 9 février 1789.) Ainsi, l'administration des finances était tombée assez bas en 1788 pour mériter la juste réprobation de Calonne!

## II

Necker revint au pouvoir après Brienne, à la fin d'août 1788, peu de jours après le triste édit du 16 août. Il s'empressa, dès l'abord, de le faire rapporter officiellement et de rétablir les payements en espèces. (14 septembre 1788.)

« Le roi, instruit de l'alarme qu'avait répandue parmi « ses sujets et dans les pays étrangers l'arrêt autorisant « le Trésor royal à payer une partie des dépenses publi- « ques en effets à un an de date, renonce à une disposition « qu'il avait adoptée avec le sentiment le plus pénible. » (Préambule de l'arrêt du conseil d'État du roi, 14 septembre 1788.)

Une fois cette satisfaction donnée aux principes, Necker

ne vit pas plus que ses prédécesseurs l'argent affluer au Trésor.

Le temps seul, quels que fussent l'habileté et le crédit personnel du ministre, pouvait réparer progressivement une situation à ce point compromise.

A l'arrivée de Necker, la caisse ne contenait que 500.000 livres, et il fallait, à tout prix, dans la semaine, remplir des engagements précis, s'élevant à plusieurs millions. Quels procédés employa Necker pour se procurer, au jour le jour, les fonds nécessaires aux besoins urgents des services, l'histoire financière ne l'indique pas. Il suffit de savoir, d'une manière générale, que, pendant neuf mois, jusqu'à la réunion des États généraux, ses seules ressources se réduisirent à celles que lui fournirent des expédients quotidiens constamment renouvelés. Il ne fit aucun emprunt, n'augmenta aucun impôt, ne demanda, en un mot, aucun supplément au public. Il rend compte lui-même de sa gestion, pendant cette période, de la manière suivante : « Ce fut en louvoyant, en usant de tous les ménagements, « de toutes les ressources circonscrites dans ce petit cercle « que je parvins à conduire sans brisure et sans échouement « le frêle vaisseau de l'État jusqu'à l'ouverture des États « généraux. *Tous ces soins, toutes ces peines ne laissent « aucune trace.* » (*Sur l'administration de M. Necker*, par lui-même, 1791.)

Montesquiou, dans son grand rapport récapitulatif rédigé à la fin de l'assemblée constituante, apprécie de même les opérations du second ministère de Necker : « Il fallait au « moins, dit-il, fournir à la dépense publique, payer les « rentiers, et s'occuper des achats de subsistances. « M. Necker, à force de crédit personnel et d'économie, « parvint à remplir cette tâche pénible : 25 millions em- « prundés pour un an à la Caisse d'escompte, de petits

« emprunts faits aux notaires, aux états de Languedoc, « de Bretagne, d'Artois, quelques retards dans le payement « des rentes lui firent atteindre le 1er mai 1789, et, à ce « grand jour de l'ouverture des États généraux, 58 mil- « lions en nature étaient au Trésor public. » (Rapport de Montesquiou, 9 septembre 1791.)

L'inaction de Necker n'avait pas seulement pour cause la crainte d'un échec, à peu près certain, du reste. La perspective de la prochaine réunion des États généraux paralysait aussi ses forces d'une manière absolu. Il redoutait la nouvelle assemblée et se sentait, par avance, faible devant elle. Il masquait sa timidité en prétendant que toute entreprise personnelle devenait inopportune, au moment où les représentants du pays prenaient eux-mêmes la direction des affaires, et qu'il était dès lors convenable de leur réserver toutes les solutions des redoutables problèmes qui allaient s'agiter.

« On se souvient peut-être, dit-il, que pendant le cours « de ma première administration j'étais dans un mouve- « ment continuel; tout me tenait en activité, une réforme « importante, une épargne de détail, une nouvelle consti- « tution des compagnies de finances, une réunion de cais- « ses, une diminution des trésoreries, un nouvel ordre de « comptabilité... Je vis en rentrant dans le gouverne- « ment, au mois d'août 1788, qu'une marche absolument « différente m'était conseillée au nom du bien de l'État.

« Je vis qu'un grand motif m'inspirait le devoir de con- « tenir l'administration des finances dans une sorte d'obscu- « rité et de silence.

« Je réfléchis qu'à peu de distance du rassemblement « des députés de la nation, il était inutile de commencer, « à moi seul, une guerre aux abus. » (*Sur l'administration de M. Necker,* par lui-même, 1791.)

Necker, en effet, n'est plus le ministre ardent et résolu que nous avons vu, de 1776 à 1781, uniquement attaché à son administration, entreprendre efficacement, comme il le dit, la chasse aux abus. Les États généraux, à la fois son espérance et son effroi, deviennent maintenant sa seule préoccupation. La politique a envahi son esprit. Au lieu de marcher en avant d'un pas assuré, comme autrefois, il hésite, cherche à s'orienter et reste immobile, ne sachant encore quel chemin suivront ceux qu'il va prendre désormais pour guides.

L'administration de Necker, d'août 1788 à mai 1789, consista donc uniquement en ceci : attendre les États généraux. Par son crédit personnel, avec l'appui de la faveur publique, il réunit plus de ressources et obtint un meilleur rendement d'impôts que ses prédécesseurs; il gagna ainsi, « en continuant la manœuvre d'un navigateur en » péril, l'époque du 5 mai 1789 ».

Jusque-là, il se borna à écarter journellement toutes les difficultés surgissant incessamment sous ses pas, et à étayer provisoirement l'édifice chancelant des finances, consacrant tous ses soins et toutes ses études à la rédaction du grand exposé financier qu'il devait soumettre à l'assemblée, lors de sa première réunion.

---

# CHAPITRE XXII

## GESTION DES FINANCES SOUS L'ASSEMBLÉE CONSTITUANTE

### § 1. OPÉRATIONS EFFECTUÉES PAR NECKER SOUS L'ASSEMBLÉE CONSTITUANTE

I. Discours de Necker à l'ouverture des États généraux. — Son plan de finances. — L'assemblée le laisse tomber en oubli. — II. Emprunt de 30 millions. — L'assemblée en réduit le taux de 5 pour 0/0 à 4 1/2 pour 0/0. — Son échec. — Autre emprunt de 80 millions : il échoue aussi. — III. Contribution patriotique du quart du revenu. — Attitude de l'assemblée vis-à-vis de Necker. — Mirabeau. — Dons patriotiques : leur affluence et leur inefficacité. — IV. Recours à la Caisse d'escompte. — Propositions de Necker d'émettre des assignats sur cette caisse. — L'assemblée transforme le projet du ministre. — Mainmise sur les biens du clergé. — Première création d'assignats. — Les idées de Necker paraissent mesquines et arriérées. — V. Récapitulation de la marche des finances depuis un an : situation au mois de mai 1789 et à la fin d'avril 1790. — Progrès du déficit; accroissement de la dette.

I

L'exposé financier de Necker, fruit de longs labeurs, beaucoup trop élaboré même, comme nous le verrons, représentait le travail et les méditations du ministre pendant neuf mois. Les États généraux en reçurent communication dès leur séance d'ouverture, le 5 mai 1789. Son étendue exigea le concours d'un lecteur suppléant : le premier ministre n'en prononça que le commencement et la fin. Au point de vue de l'équilibre financier, les propositions

de Necker se résumaient comme il suit. Le véritable écart entre les recettes et les dépenses fixes ne s'élève qu'à 56 millions. Le compte présenté par Brienne, l'année précédente, portait sans doute le déficit à 160.827.000 livres. Mais ces 160.827.000 livres comprenaient, on s'en souvient, 76.502.000 livres de remboursements, et 29.395.000 livres de dépenses extraordinaires. Necker élimine, d'un trait de plume, ces charges extraordinaires ; il laisse aux délibérations des États généraux le soin d'y pourvoir ultérieurement. Pour le moment, il s'occupe exclusivement du budget ordinaire, et ne veut pas étendre ses regards au delà.

Dégagé de ces deux articles montant à 105.897.009 livres, le compte de Brienne ne présente plus que 54.929.000 livres de déficit. Différentes omissions et quelques dispositions postérieures élèvent le déficit réel, en mai 1789, à 56.150.000 livres. Pour couvrir cette différence de cinquante-six millions, Necker ne propose ni impôts supplémentaires, ni emprunts, ni moyens de trésorerie. Il prétend trouver dans le budget lui-même, mieux aménagé, la somme qui lui manque.

En premier lieu, la ferme générale, si son bail courant est remanié, procurera aisément 18 millions de plus qu'en 1788 ; les fermiers généraux réaliseront encore un bénéfice très suffisant et ne se refuseront vraisemblablement pas à un arrangement favorable au Trésor. Sur la ferme des postes, sur la régie des aides, et quelques autres administrations, il y de même 6 millions à gagner. Plusieurs provinces payent par abonnement une partie des droits d'aides dans des conditions tellement désavantageuses pour le Trésor, que la dénonciation de ces abonnements procurera une recette supplémentaire de 7 millions. Les rapports financiers du clergé et de l'État, s'ils peuvent être combinés sur de meilleures bases, donneront un surcroît de

4 millions et demi. Les allocations aux communautés religieuses et même aux hôpitaux sont susceptibles de réduction. La suppression de la prime accordée à la traite des noirs serait à la fois une gloire pour l'humanité et un bénéfice de 2.400.000 livres pour le budget. L'introduction du tabac râpé en Bretagne fournirait 1.200.000 livres. La réunion, dans une seule main, de la perception des octrois levés simultanément aux barrières des grandes villes par les employés de l'État et par ceux des communes amènerait une économie dans les frais de gestion et un relèvement dans les produits ; enfin, l'abolition de divers privilèges, la réduction des allocations destinées à la maison des princes, etc., compléteraient les fonds nécessaires à l'extinction du déficit de 56 millions.

« Quel pays, Messieurs, ajoute Necker, que celui où « sans impôts et avec de simples objets inaperçus on peut « faire disparaître un déficit qui a fait tant de bruit en « Europe ! »

La méthode indiquée par Necker pour rétablir les finances l'honorait lui-même autant qu'elle honorait la France. Le ministre, en effet, ne présentait ni plan empirique, ni combinaison hasardée et captieuse. Il se bornait à suivre la pente naturelle de son esprit, en cherchant des ressources dans les réformes de chaque jour, dans la patiente étude des détails, dans le clairvoyant examen des parties susceptibles de perfectionnements. Il n'apportait d'autre remède au mal que celui d'une bonne et économe gestion. Toutes les mesures énumérées dans son exposé procèdent de cet ordre d'idées. Mais elles exigeaient, pour passer efficacement dans pratique, une autorité personnelle presque absolue. Necker, seul à la tête du contrôle général, comme en 1781, eût admirablement réalisé son nouveau programme.

En 1789, devant les États généraux, ce même programme n'offrit à l'esprit des députés rien de saillant ni de facilement saisissable. Noyé dans les développements d'un exposé démesurément long, dont le tirage officiel compte 100 pages d'impression, ses parties essentielles demeurèrent obscures et incomprises ; ce n'était plus un discours, mais un traité complet de finances. Sa lecture dura plus de deux heures : les députés sortirent de la séance d'ouverture fatigués, retenant peu des phrases sonores qu'ils venaient d'entendre. Certains passages, tels que celui où Necker démontrait la nécessité de payer fidèlement les dettes de l'État, prenaient à eux seuls quatre ou cinq colonnes. La fidélité aux engagements s'affirme une fois pour toutes avec énergie et précision, et cette simple affirmation suffit. D'autres pages appuyaient maladroitement sur des points qu'il eût mieux valu ne pas aborder. Necker, par exemple, insistait pour faire bien comprendre aux députés que la situation financière n'exigeait point leur convocation ; que le roi, à lui seul, possédait les moyens nécessaires pour rétablir l'équilibre ; que la réunion des États généraux était un acte spontané de sa bonté.

Le froid accueil que reçut ce passage n'ouvrit pas même les yeux de Necker sur son manque de tact : « Je « ne sais pourquoi, écrit-il en 1791, l'assemblée nationale a « toujours vu avec déplaisir cette partie de mon discours. « Je ne puis me rappeler sans amertume la manière dont « je fus trompé dans mon attente, lorsque, plein de joie « de pouvoir annoncer aux États généraux le peu de fonde- « ment de tous les bruits répandus sur l'étendue du déficit « et sur l'embarras inextricable des finances, et jouissant « par avance de l'impression que ferait sur l'assemblée « cette connaissance inattendue, je n'aperçus que sa froi-

« deur et son silence. » (*Sur l'administration de M. Necker*, par lui-même, 1791.)

Pour juger impartialement l'exposé financier du 5 mai 1789, il faut se placer en dehors des circonstances accessoires qui en troublèrent l'effet. Les critiques précédentes s'effacent devant les idées élevées, les vues sages et pratiques, le vaste et rationnel programme de régénération que renferme l'ensemble de l'œuvre. Ce document lu avec réflexion, loin des préoccupations contemporaines, mérite incontestablement l'admiration. Et néanmoins, nous l'avons dit, il échoua, en 1789, par son inopportunité.

« Au moment où Necker reparut dans le ministère, dit « Brissot, on ne voyait que lui, on n'espérait qu'en lui. « Mais l'admiration et la reconnaissance se refroidirent en « entendant ses calculs mesquins pour combler le déficit. « Il croyait, avec le secours de sa réputation délabrée et « ses petites économies, recrépir un édifice qu'il fallait « rebâtir de fond en comble. » (Réplique de Brissot à Stanislas Clermont, 8 octobre 1790.)

« Si M. Necker, disait Mirabeau, eût eu l'ombre de ta- « lent et des intentions perverses, il avait, sous huit jours, « 60 millions d'impôts, 150 millions d'emprunts, et le neu- « vième jour nous étions dissous. » (Correspondance avec le comte de La Mark : lettre de Mirabeau, mai 1789.) Ce coup audacieux pouvait, en effet, réussir dans d'autres mains que dans celles de Necker. Les assemblées, surtout dans les moments troublés, préfèrent aux combinaisons plus savantes des propositions simples et radicales, que peut saisir le premier venu.

Mais Necker trop consciencieux, trop administratif, comprit son rôle d'une tout autre manière. Il considéra les États généraux comme un parlement régulier, tel que celui d'Angleterre, devant lequel lui, ministre constitu-

tionnel, devait se borner à indiquer et à préparer les solutions. Son exposé reflète très exactement cette illusion de son esprit, illusion que l'assemblée ne tarda pas à dissiper.

Celle-ci, en effet, non seulement ne tint aucun compte des projets développés par Necker, mais parut les avoir absolument oubliés. Il n'en fut plus question ; et pourtant, par une association d'idées contradictoires que nous allons expliquer, elle remit provisoirement dans les mains du ministre la direction complète des finances. Jusqu'à la création des assignats, c'est-à-dire jusqu'au milieu de 1790, elle le laissa gouverner seul. Par les mots, *gouverner seul*, il ne faut pas entendre que Necker jouit, durant cet intervalle, d'une autorité sans limites. Loin de là ! l'infortuné ministre se débattit dans une complète impuissance. Mais, si l'assemblée ne lui donna pas pleins pouvoirs pour tout faire, elle ne fit rien et ne laissa rien faire qui ne vînt de son initiative; elle s'attacha même à engager toujours, d'une manière irrécusable, sa responsabilité personnelle.

L'histoire des finances, dans la période que nous allons parcourir, appartient donc encore à Necker (1), sans toutefois ajouter rien à la gloire de son nom.

1. Remarquons qu'il ne s'agit ici que de l'aménagement des budgets et des mesures générales de finances. En ce qui concerne les impôts, les questions fiscales, les pensions, etc., la politique de l'assemblée fut toute différente. Nous avons expliqué, dans la première partie de ce travail, comment elle s'empara immédiatement, dans le sein de ses comités, de l'étude de ces diverses matières, et comment Necker en fut absolument exclu. Aucune demande d'avis, aucune consultation, aucune conférence, pas même une simple mise au courant, ne lui permit d'exprimer ses vues sur les questions qu'il avait soulevées et suivies avec tant de compétence et de succès dans le cours de son précédent ministère : réformes des vingtièmes, traites, gabelles, droits sur les boissons, contributions foncières, etc.

## II

Aucun plan ne fut substitué au programme d'économies et de réformes contenu dans l'exposé de Necker et destiné à combler le déficit. Cependant les besoins augmentaient. Depuis plusieurs mois, la machine financière fonctionnait sans secours extraordinaire ; c'était un miracle, mais un miracle qui ne pouvait durer longtemps : d'autant plus que, depuis le mois de mai 1789, les bureaux des droits d'aides et de traites avaient été pillés, les registres dispersés, les perceptions arrêtées. Ici, le sel se vendait ouvertement en fraude; là, les receveurs des greniers étaient forcés de le livrer à moitié prix ; « les receveurs des « tailles sont aux abois »; la disette obligeait le gouvernement à des achats de blés onéreux; des ateliers, organisés par l'État autour de Paris, occupaient les ouvriers sans ouvrage. Plus de 12.000 hommes étaient payés un franc par jour, pour ne rien faire, sans compter l'achat des outils et les salaires des surveillants. Le 7 août 1789, Necker vint déclarer à l'assemblée que les ressources manquaient absolument et que, pour franchir le présent mois et le mois suivant, un secours de 30 millions devenait indispensable. Au delà des deux mois que ces 30 millions aideraient à passer, il espérait que l'assemblée aurait enfin pourvu d'une manière régulière à l'alimentation des budgets.

Necker proposa d'emprunter les 30 millions dont il avait besoin à 5 0/0, « en dressant une liste de tous les « souscripteurs et de tous les prêteurs qui auraient rempli « cet emprunt patriotique, liste communiquée à l'assem« blée et conservée dans son registre ». Necker n'introdui-

sait probablement qu'à contre-cœur, pour flatter les goûts de l'époque, cet apparat honorifique. Nous le verrons cependant en faire usage plus largement encore dans la contribution patriotique. Cette fois, du reste, l'assemblée raya l'article : elle modifia, en outre, le taux de l'intérêt en le réduisant à 4 1/2, pour affirmer que le crédit de la Révolution se cotait à un taux meilleur que 5 p. cent. Mais l'événement ne justifia pas ses prévisions. Au 27 août, c'est-à-dire quinze jours après l'ouverture de l'emprunt, le Trésor n'avait reçu que 2.600.000 livres de souscriptions; l'opération avait échoué. Est-ce l'abaissement du taux de l'intérêt de 5 à 4 1/2 qui occasionna cet échec? Necker ne manqua pas de l'affirmer : « A 5 0/0, dit-il, il « n'est pas un notaire, pas un agent dans ces sortes d'affai- « res, qui ne fût prêt à donner à l'emprunt un mouvement « tel qu'en voyant 30 millions portés au Trésor royal en « peu de jours, on eût pu croire que le crédit de la nation « avait dès ce moment une limite inconnue. Demi pour « cent retranché sur l'intérêt semble peu de chose abstrai- « tement ; mais dans les affaires de finances et dans beau- « coup d'autres, toutes les fois que l'on passe la dernière « ligne, on change tout, on altère tout. » (Rapport à l'assemblée nationale, 27 août 1789.)

En réalité, et bien plus que l'abaissement du taux de l'intérêt, le cours des débats préparatoires à l'assemblée constituante avait alarmé l'opinion publique. Quel esprit, quelles tendances allaient se révéler? Voterait-on silencieusement? Émettrait-on des contre-projets? Quelque nouveau financier apporterait-il un plan de libération? Une idée salutaire, un remède inattendu sortiraient-ils enfin du sein de ce groupe de représentants du pays, convoqués spécialement dans le but de rétablir l'équilibre des finances? Hélas ! non. Le frère de Mirabeau l'avouait avec mo-

destie : « Nous ne pouvons nous dissimuler que nos con- « naissances en finances sont bornées. Cette assemblée « n'est composée que de cultivateurs, de magistrats ; s'il y « a parmi nous des hommes de finances, le nombre en est « très petit. » (Séance du 27 août 1789.) En présence de la proposition d'emprunt, les députés commencèrent, à peu près tous, par prétexter que les cahiers de leurs électeurs leur interdisaient impérativement de voter aucun impôt, aucun emprunt, avant d'avoir achevé la Constitution. Puis, lorsqu'il devint évident que la loi suprême du salut public exigeait un secours immédiat, et que si les cahiers voulaient qu'on commençât par voter la Constitution, ils prescrivaient aussi de ne pas manquer aux engagements de l'État, l'un d'eux, Mirabeau, demanda à retourner devant ses commettants pour soumettre le cas à leur décision (7 août 1789.)

A la séance suivante, il proposa que chaque membre de l'assemblée cautionnât personnellement l'emprunt de sa fortune, afin que les électeurs ne pussent rien reprocher à des mandataires qui auraient donné leur propre hypothèque. (8 août.) Un autre député voulait, préalablement à toute question d'emprunt, vérifier les dettes de l'État, les dépenses de la maison du roi, etc. Enfin, aux derniers moments du débat, surgit une proposition de mainmise sur les biens du clergé. « Les biens ecclésiastiques appartien- « nent à la nation, dit le marquis de Lacoste ; il est temps « de les revendiquer. » (8 août 1789.) Le chevalier de Lameth appuya énergiquement cette motion : « Je demande « qu'on donne aux créanciers de l'État les biens ecclésiasti- « ques pour gage de leur créance. » (Séance du 8 août 1789.) Le grand mot de la politique financière de la Révolution était prononcé.

Trois mois seulement après sa réunion, l'assemblée nationale entendait sortir de son sein ce cri de spoliation.

Les biens du clergé, auxquels succéderont ceux des émigrés, ceux des condamnés, ceux des suspects, etc., apparaissent comme des trésors tentateurs. Provisoirement, cependant, l'emprunt de 30 millions est voté (9 août 1789) ; mais il échoue, comme nous l'avons déjà expliqué.

A sa place, Necker prépara le projet d'un autre emprunt de 80 millions combiné de la manière suivante. Afin d'encourager les prêteurs, on admettait que moitié des versements pourrait être faite en anciens effets du Trésor, l'autre moitié seulement en argent. Le ministre comptait que les porteurs de titres dépréciés s'empresseraient de les remettre à l'emprunt dans l'espoir d'une plus-value, avec une souscription égale en numéraire. Sur 80 millions l'État ne recevrait sans doute ainsi effectivement que 40 millions en argent. Mais c'était encore 40 millions de trouvés. Le taux de l'intérêt s'élevait cette fois à 5 0/0. L'assemblée adopta telle quelle la proposition du ministre, en ayant soin de spécifier qu'elle lui en laissait l'entière responsabilité. (27 août 1789.) En effet, conformément à l'avis de Mirabeau, elle rejeta un article tendant à nommer un comité de 12 membres chargés de se concerter avec le ministre. Le texte du décret porte expressément que l'emprunt était voté « *tel qu'il avait été proposé par le premier ministre des finances.* » (Décret du 27 août 1789.)

Ce second appel au crédit ne réussit pas mieux que le précédent. Les circonstances politiques devenaient trop graves, et les tendances financières de l'assemblée trop inquiétantes. Cependant, le premier député qui osa mentionner l'insuccès de l'emprunt, vingt jours après son émission, fut violemment rappelé à l'ordre ; toute l'assemblée se leva pour lui imposer silence, et l'orateur qui se chargea de Le réfuter, s'écria : « Le rapport de M. Gouy

« d'Arcy est inexact, et blesse autant la vérité qu'il a blessé « nos cœurs. » (Séance du 19 septembre 1789.)

Cinq jours après, néanmoins, Necker, dans un rapport officiel, avouait que l'emprunt n'avait pas été rempli; « l'on s'y est intéressé lentement et faiblement », les étrangers surtout n'ont donné aucune commission. Plus tard, on sut qu'il s'en fallait de 33 millions que l'emprunt ne fût couvert : sur 80 millions, 47 millions seulement avaient été souscrits (1). (Observations de Necker sur le rapport fait au nom du comité des finances, 12 mars 1790.)

## III

Dans cette situation chaque jour plus critique, que va faire Necker, que fera l'assemblée? Celle-ci, malgré le vide du Trésor, ne se départira pas de son inertie calculée, et continuera à charger Necker du poids d'une responsabilité qui l'écrase. Necker, de guerre lasse, s'aventurera dans les combinaisons d'une contribution patriotique montant au quart du revenu dont chacun jouit, et basée sur la déclaration volontaire.

Cependant, avant de proposer cet expédient que réprouvent évidemment sa science et ses principes, on le voit encore, à son honneur, s'obstiner à chercher l'équilibre du budget ordinaire dans les plus sages et les plus pratiques mesures de réformes et d'économies. Malgré l'indifférence et le mauvais vouloir des représentants du pays, il s'efforce encore de les amener à rétablir, avant tout, le niveau entre les recettes et les dépenses fixes. Cette idée la même qu'il exprimait dans son compte rendu de 1781, puis dans

1. Dans le compte de Montesquiou, du 9 septembre 1791, on ne trouve en recette que 44 millions du chef de l'emprunt de 80 millions.

son exposé du 5 mai 1789, à l'ouverture des États généraux, il ne craint pas de la reproduire dans son discours, en forme de rapport, du 24 septembre 1789. Il y indique nommément dix chefs de diminution de dépenses ou d'amélioration de revenus, susceptibles de procurer annuellement plus de 60 millions. Le budget de la guerre comporterait 15 à 20 millions de diminution; celui des affaires étrangères, un million; les maisons du roi et de la reine, 5 millions; celle des princes, une somme qu'il ne voulait pas chiffrer; la dépense des haras pouvait être supprimée, les pensions diminuées de 5 à 6 millions; les remboursements au clergé ajournés d'un commun accord; l'imposition des privilégiés produirait 15 millions, etc. D'autres mesures, d'une exécution plus lointaine, devaient élever le boni à 60 millions en total. « Pour remettre l'ordre dans les « finances, je ne vous propose, disait-il, aucune grande « subversion, aucune idée systématique, aucune de ces « imaginations auxquelles on donne le nom de génie : tout « doit être simple en ce genre; tout doit être au moins « successif. » (Discours du 24 septembre 1789.)

Ce sont là, aux époques régulières, d'excellentes règles; mais à ce moment l'édifice des anciens impôts s'effondrait: l'assemblée proclamait et décrétait en vain le maintien des perceptions existantes jusqu'à leur remplacement : le peuple ne voulait plus payer ni la gabelle, ni les aides, ni les traites, ni les droits d'entrée : à peine pouvait-on recouvrer la taille et les vingtièmes, dont l'arriéré grossissait chaque jour. Que pouvaient-être les calculs destinés à rétablir l'équilibre d'un budget dont les recettes s'amoindrissaient? Les 61 millions amassés péniblement dans ce but par Necker ne méritaient déjà plus, — tant les événements marchaient vite, — qu'on s'y arrêtât.

Le second procédé proposé par le ministre, dans ce

même discours, pour parer aux besoins extraordinaires et aux nécessités du moment, consistait, avons-nous dit, dans une contribution patriotique d'un quart du revenu. Les deux premiers emprunts à intérêt ayant échoué, il avait bien fallu chercher une combinaison différente. « Il faut « renoncer dans ce moment, disait Necker, à toute espèce « d'emprunt : tout essai nouveau, même à un haut intérêt, « ne réussirait pas : ce serait harceler inutilement et « maladroitement la confiance que de vouloir l'entre-« prendre. » (Discours du 24 septembre 1789.)

La perception de la contribution patriotique était ainsi organisée. Le contribuable prononçait la formule suivante : « *Je déclare avec vérité que...* », devant les agents du fisc qui se bornaient à recueillir cette déclaration, sans pouvoir pousser plus loin leurs investigations. L'assemblée avait évité intentionnellement de donner au serment un ton plus sacramentel, et surtout d'y mêler le nom de l'Être suprême, pour ne pas exposer tous les Français à se parjurer. Elle alla même jusqu'à rayer les mots : « avec vérité », afin d'engager le moins possible ceux qui la déguiseraient. Mais les mots furent rétablis, au dernier moment, dans le texte définitif.

L'ordre du jour, qui adoptait le projet de Necker indiquait expressément que l'assemblée acceptait « de confiance » les propositions du ministre. (Séance du 26 septembre 1789.) Cette confiance n'avait rien de rassurant pour celui qui l'obtenait. Mirabeau, auteur de la formule, en développait ainsi les motifs : « Les revenus de l'État sont anéantis, le « Trésor est vide ; la force publique est sans ressort. Dans « de telles circonstances, Messieurs, il me paraît impossible « d'offrir un plan au premier ministre des finances, ni « d'examiner celui qu'il nous propose... Acceptez ses pro-« positions sans les garantir, puisque vous n'avez pas le

« temps de les juger; acceptez-les, de confiance dans le « ministre... M. Necker réussira ? nous bénirons ses succès « que nous aurons préparés... Que si, ce qu'à Dieu ne « plaise! le premier ministre des finances échouait dans sa « pénible entreprise, le vaisseau public recevrait, sans doute, « une grande secousse sur l'écueil où son pilote chéri l'aurait « laissé toucher; mais ce heurtement ne nous découragerait « pas : vous seriez là, Messieurs, votre crédit serait intact : « la chose publique resterait entière. » (26 septembre 1789.) Ce fut dans cette même séance que Mirabeau, pour vaincre les dernières résistances, prononça cette célèbre péroraison : « La banqueroute, la hideuse banqueroute est là; « elle menace de consumer vous, vos propriétés, votre « honneur, et vous délibérez! » L'enthousiasme ne permit plus de marchander à Necker le vote « de confiance » que lui obtenait un de ses plus ardents adversaires.

En même temps que s'ouvrait la contribution patriotique d'un quart du revenu, l'élan populaire organisait une souscription spontanée sous le nom de *Dons patriotiques*. Chaque jour, le président de l'assemblée annonçait solennellement les nouvelles offrandes. Si nous nous reportons à l'une quelconque des séances, à celle du 26 septembre, par exemple, voici d'abord M. Carré et son épouse qui supplient les représentants de recevoir 48 livres provenant d'un coupon de 600 livres; M. de Montmouron, négociant, qui désire voir chacun, dans un moment aussi difficile, se dévouer au sacrifice de sa fortune, et qui fourni, pour sa part, une somme de 8.000 livres en quatre lettres de change; le marquis de Paulin, qui envoie le contrat d'une rente de 110 livres sur les tailles. Les comédiens français ordinaires du roi apportent le texte de la décision qu'ils ont votée à l'unanimité, et par laquelle « ils offrent à l'assemblée la somme « de 23.000 livres payables dans le courant de janvier pro-

« chain » ; pour témoigner sa reconnaissance, l'assemblée admet à sa barre les délégués de la Comédie française. M. Gervaise, docteur en médecine, place sur le bureau 100 louis à titre de don patriotique; il prend séance à côté des comédiens. (Procès-verbal de la séance du 26 septembre 1789.)

Ce spectacle se renouvelait tous les jours, à peu près dans les mêmes conditions. Un collégien déposait une boîte de médailles ; un fonctionnaire proposait de faire son service gratuitement ; un citoyen, inventeur d'un nouvel impôt, remettait le montant de sa propre cotisation établie d'après son système; un industriel attribuait à l'État 5 0/0 de ses bénéfices ; les chaînes de montre, les boucles d'argent, les pendants d'oreilles, les bijoux de toute sorte, affluaient. A côté des dons de minime importance, des souscriptions considérables étaient annoncées. Des jeunes gens du commerce de Paris offraient 6.209 livres ; un gentilhomme servant le roi, et gardant l'anonyme, 6.000 livres ; M. Berthier, intendant de la guerre, 26.000 livres, etc.

Louis Blanc, dans son *Histoire de la Révolution*, a décrit ce mouvement d'enthousiasme national avec un lyrisme que nous n'oserions pas imiter : « Alors, dit-il, eut lieu « un de ces élans qui sont votre force et votre gloire, ô « mon pays! De tous les points du royaume affluè« rent sur le bureau du président de l'assemblée les « offrandes patriotiques, dons du riche, sacrifices du pauvre. « Les femmes offrirent leurs anneaux, les enfants leurs « jouets. Les journaliers, dans les manufactures, donnèrent « à la Révolution la moitié de leur pain. Et vous, créatures « vénales, que le plaisir souille et qu'écrase le mépris, « infortunées Chananéennes, vous aussi, vous fûtes émues à « ce spectacle qui laissait sans battements le cœur des « banquiers ! le spectacle de la France indigente ! L'une « de vous écrivait : J'ai gagné quelque chose en aimant,

« j'en fais hommage à la patrie. » (Louis Blanc, *Histoire de la Révolution française.*)

Mais les plus louables sentiments, mal dirigés, demeurent inefficaces. N'eût-il pas cent fois mieux valu que l'empressement du public se portât, un mois plus tôt, sur les emprunts de 30 et de 80 millions, infructueusement ouverts. Le Trésor aurait été heureux de payer 5 0/0 d'intérêt à ses prêteurs, et le crédit de l'État n'aurait pas souffert, à deux reprises, le désastreux et humiliant échec d'une souscription publique. En somme, les dons patriotiques, inégalement répartis, dépouillant avec excès quelques citoyens généreux, quand la majorité ne donnait rien, procurèrent au Trésor un secours relativement insignifiant. Les chiffres du bilan publié après la clôture de l'opération en fournissent la preuve. Le 7 mars 1790, Dupont, député de Bigorre, rendant compte de la caisse patriotique, créée pour centraliser les offrandes, constate que cette caisse avait reçu 1.042.170 livres en argent comptant. A ce million de numéraire, il fallait ajouter les coupons, les effets, les bons qui n'étaient pas et ne seraient peut-être jamais payés, les bijoux, l'argenterie, ncn encore fondus, les objets divers d'une valeur indéterminée, les offres illusoires, telles que celle de rendre gratuitement la justice pendant un an, etc. ; en résumé, « le comité n'a pas cru exagérer ses « espérances en portant à 6 millions la somme que les dons « patriotiques peuvent incessamment produire ». En admettant même ces 6 millions hypothétiques, « on est « frappé », comme le dit le comité lui-même, « de la « grandeur des besoins de l'État, et du peu de secours « que peut offrir la faible ressource des dons patriotiques ». (Rapport à l'assemblée nationale, 7 mars 1790.)

Sans compter que « toutes les boucles, couverts, huiliers, « cuillers à café, pincettes à sucre, etc., qu'on porta alors

« sur l'autel de la patrie, ne formaient pas ensemble la « centième partie des contributions qu'on se crut dispensé « d'acquitter. » (Saint-Aubin, *l'Ami des lois*, numéro du 18 nivôse an VI.)

La contribution d'un quart du revenu, qui,au fond, constituait aussi une contribution volontaire, ne réussit pas mieux que les dons patriotiques à combler le déficit des budgets.

Le quart du revenu net des Français aurait pu fournir 500 millions. La taxe étant payable en trois années, ç'eût été plus de 150 millions par an ; or, les rares chiffres échappés à quelques exposés n'accusent pas plus de 30, 40 ou 45 millions de produits, au maximum, pour 1790. Encore ne s'agit-il que d'évaluations et d'engagements non encore réalisés. En général, les rapports n'indiquent les résultats de la contribution patriotique qu'en termes vagues, sans citer aucune donnée positive, déplorant seulement que l'empressement demeure au-dessous des prévisions. Dès le mois de décembre 1789, Mirabeau déclarait : « qu'il fallait s'attendre « à un produit beaucoup moindre que celui qu'on aurait dû « naturellement espérer ». (Séance du 26 décembre 1789.) L'assemblée accordait un délai supplémentaire de 2 mois pour la production des déclarations qui ne se faisaient pas, et décrétait l'impression de la liste de tous les contribuables patriotes avec l'indication de leur souscription. (Décret du 26-30 décembre 1789.) Necker lui-même, le promoteur du système, ne s'exprimait plus à son sujet sans réticences. « Les ressources qui peuvent résulter de la con- « tribution patriotique, dit-il, se déploient lentement. Les « déclarations de Paris ne se montent encore qu'à 8 mil- « lions... L'incertitude qui règne dans presque toutes « les fortunes sert tantôt d'obstacle et tantôt de prétexte

« à des retardements. » (Mémoire du 17 décembre 1789.) Plus tard, il dit encore : « La contribution patriotique doit « fournir quelque secours à commencer du mois de mai pro- « chain, mais il est encore impossible, en cet instant, de « s'en former une juste idée. » (Mémoire du 6 mars 1790.)

La froideur de ce passage surexcita la colère du rapporteur du comité des finances, qui s'écria : « Quoi ! « vous souffririez que l'Europe apprît que le quart du re- « venu du royaume, et que les efforts du patriotisme sont « nuls ? Non ! vous ne le souffririez pas » ; il n'ajoute pas moins quelques lignes plus bas : « Nous vous proposons « d'adresser aux départements une instruction sur les « moyens de parer aux retards qu'éprouve cette contribu- « tion, pour prévenir une négligence aussi coupable dans « ses principes que funeste dans ses effets. » (Rapport du comité des finances, 11 mars 1790.)

En réalité, le montant des recouvrements sur la contribution patriotique figure dans le tableau dressé officiellement par le ministre des finances : au 30 avril 1790, pour 9.721.085 livres ; et au 1[er] janvier 1791, dans le compte des sommes *effectives* composant la recette extraordinaire établi par Montesquiou, pour 30.901.631 livres. (Compte général des finances, lu le 9 septembre 1791.)

30.901.631 livres serait donc le total des recouvrements effectués en numéraire au 1[er] janvier 1791, sur l'année 1790. Sans doute, les engagements dépassèrent cette somme. Ainsi Necker indique, dès le mois de mai 1790, que les déclarations pour Paris montaient à 40.600.000 livres. (Mémoire du 29 mai 1790.) Mais déclarer n'est pas payer, et, si aux 30.901.631 recouvrés au 1[er] janvier 1791, d'après les comptes officiels, nous ajoutons un supplément de 10 ou 15 millions perçus postérieurement, soit en tout 45 millions, nous aurons très vraisemblablement le total maxi-

mum du premier des trois exercices, pendant lesquels devait s'effectuer l'acquittement de la contribution patriotique.

Le recouvrement s'activa, sans doute, pendant l'année 1792 : car, au 1er février 1793, Clavière inscrivit dans son rapport à la Convention le produit de la contribution patriotique pour 111.648.469 livres depuis sa création ; les rôles s'élevaient alors à 159.966.751 livres.

« Mais, dit-il, tous les rôles ne sont pas faits. Il n'est pas « possible que 40.000 municipalités n'aient fourni que « 32.621 rôles. En supposant qu'il y ait encore 7.000 rôles à « faire, il y aurait encore au moins 25 millions à exiger.

« La somme serait plus considérable si cette contribu- « tion eût été fidèlement payée ; car le revenu annuel « des Français qui peuvent faire ce sacrifice s'élève à plus « de 740 millions. »

## IV

Necker ne trouva donc, ni pour les besoins de l'avenir, ni surtout pour les nécessités plus urgentes du moment, le secours qu'il avait espéré de son nouvel essai. La hideuse banqueroute, dont parlait Mirabeau, se dressait de plus en plus menaçante devant lui. L'emprunt, puis l'impôt ayant successivement avorté, il recourut alors à une troisième combinaison familière aux États en détresse : l'entremise d'un établissement de crédit.

La Caisse d'escompte avait été créée en 1776, sous le ministère de Turgot, au capital de 12 millions. Necker, pendant le cours de son premier ministère, comprenant l'importance des services que le commerce pouvait retirer de cette institution, s'était attaché à la développer,

A cet effet, il intéressa les grands banquiers à ses opérations, et s'abstint surtout de lui demander des subsides pour les besoins de l'État. La Caisse prospérait dans ces conditions : le dividende des actions atteignait régulièrement 7 0/0, et le taux de l'escompte ne dépassait guère 4 0/0. Necker fit preuve d'une fermeté très méritoire en s'interdisant, d'une manière aussi absolue, d'associer la Caisse d'escompte aux embarras du Trésor.

Ses successeurs n'eurent malheureusement point sa prudence. D'Ormesson puisa sans ménagement dans la réserve respectée par son devancier, et ne s'arrêta qu'après avoir mis la Caisse hors d'état de satisfaire à ses propres engagements. Un arrêt de surséance dut attribuer le cours forcé à ses billets. (27 septembre 1783.)

Les brillants débuts de Calonne, en 1784, semblèrent un instant rétablir la situation. L'arrêt de surséance fut rapporté, et les billets, remboursés à bureau ouvert, regagnèrent rapidement la confiance publique. 3.000 actions nouvelles, de 1.000 livres chaque, facilement souscrites, élevèrent le capital social de 12 à 15 millions. Mais, pour combler le vide du Trésor, on ne craignit pas d'user à outrance du procédé qui venait de réussir : de 15 millions, on porta le capital social jusqu'à 100 millions, en retenant sur le produit de la souscription 70 millions au profit de l'État.

Enfin, en 1788, Brienne, à bout de ressources, après avoir suspendu partiellement le payement des rentes, s'attaqua à la Caisse d'escompte, et la mit si bien à sec, qu'un nouvel arrêt de surséance (18 août 1788) dut, comme celui de 1783, donner à ses billets l'appui du cours forcé.

Lorsque Necker revint aux affaires, à la fin de 1788, il ne put ni réparer le mal, ni même s'abstenir de l'aggraver. Non seulement il se trouva contraint de maintenir l'arrêt

de surséance du 18 août 1788, mais il dut emprunter à la Caisse d'escompte successivement 15 millions, 25 millions, puis 10 millions, jusqu'au mois de mai 1789.

A l'ouverture des États généraux, la situation de l'État vis-à-vis de la Caisse d'escompte se résumait comme il suit : 70 millions de son capital social déposés à 5 0/0 au Trésor ; une somme de 60 millions environ prêtée sur assignations, sur délégations de revenus, ou sur contrat direct, et le cours forcé continué aux billets.

En novembre 1789, lorsque Necker dut recourir de nouveau à cet établissement déjà si obéré, le montant exact des avances à l'État s'élevait à 60 millions garantis par des délégations sur la contribution patriotique et à 25 millions empruntés directement, comme nous l'avons dit, jusqu'en mai 1789 ; soit au total 85 millions d'avances, auxquels il faut ajouter les 70 millions de capital social déposés au Trésor. (Rapport de Lavoisier au nom de la Caisse d'escompte, 23 novembre 1789.)

Le total des créances de la caisse sur l'État atteignant 155 millions, il semblait impossible d'augmenter un pareil fardeau. Necker se résigna pourtant à tenter cette dernière expérience. Il proposa d'attribuer le titre de Banque nationale à la Caisse d'escompte, de conférer définitivement à ses billets la garantie de l'État, et de maintenir leur cours forcé. La souscription de 12.500 actions nouvelles portant le capital de 100 à 150 millions, et l'émission des billets autorisée jusqu'à concurrence de 240 millions devaient mettre la banque en mesure de prêter 170 millions à l'État, tout en consacrant 80 millions au commerce et en conservant une forte réserve de numéraire. Créer une banque nationale d'escompte, sans avoir en vue l'intérêt du commerce, et uniquement pour bénéficier de son enseigne, était, en résumé, le troisième

plan que Necker soumettait à l'assemblée, après celui des emprunts de 30 et de 80 millions, et celui de la contribution patriotique.

L'assemblée vota encore les propositions du ministre, mais en y introduisant, cette fois, de très graves modifications. En premier lieu, la Caisse d'escompte ne prit pas le titre de Banque nationale; le cours forcé de ses billets ne fut prolongé que de 6 mois, jusqu'au 1er juillet 1790; et le montant de ses nouveaux prêts au Trésor ne dépassa pas 80 millions. (Décret du 19 décembre-21 janvier 1790.) Puis, au projet ainsi amendé l'assemblée ajouta des dispositions entièrement de son cru, qui laissaient loin derrière elles, par leur hardiesse et leur nouveauté, toutes les conceptions ministérielles :

Les biens ecclésiastiques avaient été placés sous la main de la nation par le décret du 2 novembre 1789; les biens de la Couronne appartenaient également en principe à l'État, depuis que le mot *liste civile* avait été officiellement prononcé. (Décret du 7 octobre 1789.) (1). L'assemblée jugea qu'il était temps d'utiliser ces richesses. En conséquence, elle ordonna l'aliénation des biens dont il s'agit pour une valeur de 400 millions, institua une caisse de l'extraordinaire chargée de centraliser le produit des ventes, et décréta l'émission *d'assignats* sur cette caisse, jusqu'à concurrence du montant des immeubles à aliéner, afin d'alimenter immédiatement le Trésor, sans attendre le résultat des adjudications. (Décret du 19 décembre 1789-21 janvier 1790, art. 9 à 12.) La vente des biens nationaux et l'émission des assignats étaient donc inaugurées dès le mois de décembre 1789!

(1). Voir l'intéressant ouvrage de M. Alphonse Gautier, *Études sur la liste civile en France*, 1882.

Necker, sans doute, n'avait pas proposé ces déplorables mesures : quatre articles ajoutés à son projet de décret sur la Caisse d'escompte en eurent seuls l'initiative. Son exposé des motifs les contenait toutefois en germe. Il y prévoyait la nomination d'un *receveur de l'extraordinaire* dans les mains duquel « seraient versés, dit-il, tous « les fonds extraordinaires provenant, soit de la contribu- « tion patriotique, *soit des biens-fonds du domaine royal « et du clergé dont la vente serait déterminée* ». (Mémoire de Necker, 14 novembre 1789.) L'État devait tirer des rescriptions sur ce receveur de l'extraordinaire pour une somme égale aux avances faites par la Banque nationale.

Du moment que Necker hypothéquait ainsi le produit à venir de la vente des domaines nationaux, pourquoi réserver le gage à la Banque et ne pas oser l'offrir directement au public? « Ne pouvons-nous pas, disait Pétion « de Villeneuve, fabriquer nous-mêmes le numéraire fictif « dont la nécessité est reconnue? Ne pouvons-nous pas lui « donner, nous-mêmes, la confiance dont il a besoin pour « circuler dans toutes les parties de l'empire? Nous avons à « notre dispositionles fonds ecclésiastiques et domaniaux : « créons des obligations à ordre; faisons-leur porter un in- « térêt; assignons-leur un payement certain. La Caisse « d'escompte peut-elle donner de semblables avantages à « ses effets? Remettons ainsi à nos créanciers véritables « l'intérêt que nous payerions à la Caisse d'escompte. » « (Discours de Pétion de Villeneuve, 10 décembre 1789.)

Une mince limite séparait, on le voit, le projet de Necker du décret qui devait lui être substitué, et cette limite, la majorité de l'assemblée la franchit immédiatement, presque sans résistance. Remarquons toutefois que les assignats, créés par le décret du 19 décembre 1789,

ne sont pas encore du papier-monnaie à cours forcé, mais de simples bons sur la Caisse de l'extraordinaire, bons portant intérêt, ayant tous les caractères des anciennes délégations. Toutefois, comme les assignats, remis, pour la plus grande partie à la Caisse d'escompte, étaient remplacés par des billets de cette même caisse jouissant du cours forcé, on peut dire qu'ils obtenaient indirectement ce que les suivants devaient tenir plus tard de la loi.

A partir de ce moment, c'est-à-dire dès la fin de 1789, Necker perdit toute influence sur la direction des finances. Il ne proposa plus aucun plan à l'assemblée et se réduisit à lui donner des conseils, excellents sans doute, mais désormais sans autorité, tels que ceux d'établir un équilibre certain entre les recettes et les dépenses fixes, de se hâter de combler le vide des impôts supprimés, de rapprocher à leur véritable échéance le payement de rentes en retard de près de 18 mois, — on payait en mars 1790 le second semestre de 1788, — de réaliser d'importantes économies sur les dépenses des divers ministères, de n'user qu'avec une extrême modération des ressources extraordinaires dont l'abus ruinerait le crédit de la nation, etc.

Moyennant ces conditions, l'avenir pouvait encore, disait-il, être envisagé avec espérance, mais un avenir sans doute lointain, car : « Songez, Messieurs, qu'après avoir « rétabli l'ordre dans les finances, après avoir remplacé les « revenus qui se sont évanouis, après avoir établi un par- « fait équilibre entre les revenus et les dépenses fixes, en- « fin après vous être affranchis des embarras prochains « dont nous sommes justement alarmés, il faudra quelque « temps encore, avant de voir le crédit dans toute sa vi- « gueur ! » (Mémoire de Necker du 6 mars 1790.)

Le ton de ces prudentes recommandations s'éloigne de plus en plus de l'esprit d'aventure qui anime l'assemblée.

Celle-ci sait qu'une fortune de 3 milliards vient de lui échoir par sa mainmise sur les biens du clergé et de la Couronne. Un gouvernement propriétaire de 3 milliards se préoccupera-t-il de quelques centaines de millions en moins au budget ordinaire? Au sein d'une pareille abondance, n'est-il pas étrange de venir recommander la nécessité d'administrer avec prudence et économie, de remplacer les impôts évanouis, de ramener les dépenses au niveau des recettes? Ce thème arriéré n'est plus à la hauteur des conceptions nouvelles aboutissant à la plus séduisante utopie, celle de devenir riche sans travail, celle d'emplir le Trésor sans impôts.

« Il ne s'agit pas, disait Montesquiou, de combiner les « petites ressources de la fiscalité pour varier les impôts, « car ces talents si recommandés, et regardés si longtemps « comme recommandables, ne feront plus fortune parmi « nous. Ils sont finis, ces jours de notre enfance! c'est « d'un plan général, d'un plan régénérateur dont nous « avons besoin. » (Rapport au nom du comité des finances, 18 novembre 1789.)

Les laborieuses combinaisons de Necker, en présence de ces vastes aspirations, paraissent, on le comprend, mesquines et surannées. Il faut, en toute hâte, répudier « les « principesde notre ancienne finance », et « les dispositions routinières », unique source de nos maux! « Nous « vous offrons une ressource nouvelle, une opération « hardie, mais simple... Il est temps de poser les bases « d'un crédit vraiment national... Montrons enfin à l'Europe entière que nous apercevons nos ressources et « reprenons bientôt la vaste route de notre libération; au « lieu de nous traîner dans les sentiers tortueux et obscurs des emprunts morcelés..., réunissons-nous pour « procurer à tout le royaume le grand secours qu'il attend

« et la nouvelle existence qu'il réclame. » (Rapport du « comité des finances, lu par Anson, 9 avril 1790.)

« L'impôt, dont le nom seul jusqu'à présent a fait trembler les peuples, dit Mirabeau, mais qui présente maintenant un tout autre aspect, l'impôt va recevoir chez « nous une nouvelle forme... Nous n'aurions rien fait pour « la tranquillité et le bonheur de la nation, si elle pouvait « croire que le règne de la liberté est plus onéreux que « celui de la servitude. »

Un plan libérateur, tel est le système universellement préconisé, attendu de toute part. L'impôt va devenir une source de richesse pour le peuple ; l'impôt nouveau, c'est l'assignat distribué à tout le monde, c'est le bien national partagé : voilà la nouvelle forme dont parle Mirabeau ; l'assemblée suit, les yeux éblouis, la pente fatale de ces séductions. Que de promesses, que de perspectives merveilleuses, que de difficultés présentes surmontées sans efforts !

Necker eût mieux fait, à ce moment, de remettre à d'autres le gouvernement des affaires publiques. D'autant plus que « l'état périlleux de sa santé », comme il le dit lui-même, semblait le condamner au repos. Mais il suppose que, dans ses mains, le mal pourra être contenu. Contenir le mal ! Nous avons vu, nous voyons encore de soi-disant hommes d'État invoquer ce prétexte pour garder le pouvoir. L'expérience ne réussit pas plus à Necker qu'elle n'a réussi, de nos jours, à ses imitateurs. Il ne fit qu'associer sa responsabilité aux fautes de l'assemblée, sans en prévenir ni en réparer aucune.

Désireux de rétablir son influence, Necker essaya de prendre la tête du mouvement. C'est lui, si peu fait pour ce genre d'entreprise, qui demande maintenant officiellement l'institution du papier-monnaie. Dans son mémoire

du 6 mars 1790, il propose une émission modérée, il est vrai, mais « d'une étendue suffisante pour satisfaire à tous « les besoins et à tous les engagements de l'année ». « — Une telle idée, ajoute-t-il, semblerait d'autant plus « favorable aujourd'hui que ces billets d'État pourraient « consister en assignats sur un objet réel, sur le produit « des biens ecclésiastiques et domaniaux. »

Sans doute, il profite de cette ouverture pour discuter longuement les dangers d'une émission exagérée. Une somme de deux à trois cents millions lui semblerait un « total effrayant » !

L'assemblée ne garde de son rapport que la partie conforme à ses propres vues, et, le 17 avril 1790, elle attribue « *cours de monnaie entre toutes personnes, dans toute* « *l'étendue du royaume* », aux 400 millions d'assignats déjà décrétés au mois de décembre 1789. (Décret des 16-17-22 avril 1790, art. 3.) C'est la première création du véritable *papier-monnaie.*

## V

Au moment où le décret du 22 avril 1790 inaugure une période nouvelle en émettant 400 millions d'assignats à cours forcé, il paraît opportun de s'arrêter un instant pour récapituler les résultats financiers obtenus jusqu'alors par l'assemblée constituante. Un an à peine s'est écoulé depuis sa convocation.

En mai 1789, la situation n'avait sans doute rien d'encourageant. Le déficit sur le budget ordinaire s'élevait à 56 millions, d'après l'exposé du ministre des finances, confirmé par les rapports postérieurs du comité des finances de l'assemblée. (26 septembre 1789 et 9 septembre 1792.)

Si 56 millions d'écart entre les recettes et les dépenses normales avaient formé la seule insuffisance des budgets, Necker eût pu dire, avec juste raison, que le rétablissement de l'ordre, en mai 1789, « n'était qu'un jeu d'enfants. » (Rapport à l'assemblée nationale, 11 septembre 1790.) Mais au déficit sur les dépenses ordinaires s'ajoutait le déficit de 29 millions sur les dépenses extraordinaires.

En outre, 76 millions 1/2 de remboursements annuels à effectuer, en vertu de contrats d'emprunts antérieurs, durant une assez longue période, constituaient une charge qu'on ne pouvait, sans fiction, classer en dehors de la masse des charges annuelles.

Le déficit de l'ensemble des finances atteignait donc 162 millions en 1789. Sur 640 millions de dépenses environ, 162 millions de vide, après huit années successives de gaspillage, de négligences et de fausses mesures, tel était le bilan, au moment de la Révolution : ce bilan ne faisait certainement pas honneur à l'administration de l'ancien régime.

Cependant dès l'installation de l'assemblée, les troubles populaires suspendirent instantanément la rentrée des impôts. « La licence est sans frein, les lois sont sans force, « les tribunaux sans activité ; la désolation couvre une « partie de la France, et l'effroi l'a saisie tout entière. » C'est le garde des sceaux, qui trace officiellement ce tableau, le 7 août 1789. M. Taine, dans son éloquent ouvrage sur les origines de la société française, a étonné le lecteur par le récit des crimes accomplis dans ces premiers mois de la Révolution.

Que devint le budget, lorsque les impôts ne furent plus payés, et que les tentatives d'emprunt échouèrent toutes l'une après l'autre. « Le trésor royal est dans un état de « pénurie incalculable pour la somme, incalculable pour les

« effets », dit Montesquiou au nom du comité de finances. (26 septembre 1789.) A la même séance, Mirabeau ajoute : « Les revenus de l'État sont anéantis, le Trésor est vide, la « force publique est sans ressort. » La banqueroute est là: il la dénonce avec effroi, cinq mois à peine après l'ouverture des États généraux (26 septembre 1789). En novembre 1789, le rapporteur du comité des finances, dressant un relevé des dettes *criardes*, arrêtait leur total à 878.180.908 livres. Que dire des prévisions spéculatives ayant trait aux recettes et dépenses de l'année 1790? Toutes reposent sur l'hypothèse du recouvrement ou du remplacement des anciennes impositions. Or, les gabelles, les traites, les aides, le produit des entrées, les droits sur le tabac, ne sont ni recouvrés, ni remplacés.

Dans son mémoire du 6 mars 1790, Necker cherche à évaluer le montant réel des insuffisances qui, pendant les dix derniers mois de cette même année, nécessiteront des secours extraordinaires. Il ne fait entrer dans sa récapitulation ni les remboursements d'emprunts compris dans le compte de 1789 (76 millions 1/2) actuellement suspendus et définitivement oubliés, ni le retard dans le recouvrement de la taille et de la capitation, ni les sommes nécessaires pour mettre au courant les arrérages de rentes et des pensions, les dépenses de la guerre et celles des autres services. Cependant, le total du vide durant ces dix derniers mois atteint dans ses prévisions 294 millions. Le comité de l'assemblée examine les calculs du ministre et se trouve forcé d'en reconnaître l'exactitude. Le rapporteur, toutefois, veut supposer que la diminution du rendement des impôts indirects atteindra, non pas 60, mais 30 millions seulement; il déduit en outre du découvert l'argent en caisse, soit 28 millions, comme si le maintien d'une encaisse ne formait pas une nécessité constante. A part

ces deux observations sans valeur, qui ramèneraient d'après lui le déficit à 228 millions, le comité sanctionne les prévisions de Necker. (Rapport de Montesquiou, 12 mars 1790.) Ainsi pour dix mois, près de 300 millions, c'est-à-dire, pour l'année entière, 350 millions, constituent le déficit officiellement prévu en mars 1790.

Les faits justifient d'ailleurs ces calculs. En avril 1791, Montesquiou, rendant compte des besoins de l'exercice 1790 alors terminé, déclare que la caisse de l'extraordinaire doit fournir 662.663.250 livres pour assurer son équilibre. (Rapport du 16 avril 1791.) Dans ces 662 millions figurent 300 millions environ de dépenses réellement extraordinaires (remboursements d'anticipations, payements à échéance des arrérages de rente, etc.). Le surplus, soit 350 millions environ, représente le déficit ordinaire à combler. Le déficit ordinaire annoncé à l'ouverture des États généraux est donc quintuplé au bout d'un an à peine! Encore, le budget nouveau ne s'appuie-t-il que sur des impôts en décadence, tandis qu'auparavant les recettes, malgré leur insuffisance, étaient du moins assurées par un rendement annuel à peu près uniforme et même progressif dans une certaine mesure.

La dette publique, de son côté, voit ajouter aux 2 milliards 1/2 de dette constituée (perpétuelle, viagère, ou remboursable par annuités) existant en 1789, 1.360 millions de dette exigible imposés par le remboursement du prix des charges supprimées dans l'armée, dans la maison du roi, dans la magistrature, etc., par le rachat des dîmes inféodées, par le payement des dettes du clergé, par la restitution des cautionnements, par la mise au courant des dépenses arriérées, etc. L'État devient débiteur de plus de 4 milliards.

Les arrérages annuels qui s'élevaient naguère à 175 mil-

lions atteignent maintenant 268 millions. (Rapport de Montesquiou, 27 août 1790.)

La Révolution aggrava donc une situation qui paraissait compromise jusqu'à la dernière limite, suivant ainsi sa pente naturelle, qui, en toutes matières, lui fit exagérer, en bien comme en mal, les errements de l'ancien régime. La monarchie, on l'a vu, ne possédait ni budgets ni comptes officiels, ni cadres fixes d'année et d'exercice pour les recettes et les dépenses : le service s'effectuait au jour le jour, sans souci de l'avenir, sans rappel du passé. La Révolution ne fit pas mieux (1). Non seulement elle dut vivre, comme la monarchie, d'expédients quotidiens, mais elle fut rapidement conduite à creuser encore plus profondément l'abîme du déficit.

## § 2. — L'ASSEMBLÉE CONSTITUANTE PREND LA DIRECTION DES FINANCES. — CRÉATION DES ASSIGNATS

I. Necker perd toute autorité. — Seconde émission des assignats. — Gravité de cette opération. — Discussion approfondie soulevée à son sujet : Mirabeau, Maury, Lebrun, Montesquiou, etc. — Départ de Necker. — II. Nouvelle émission d'assignats décrétée séance tenante. — Rôle financier de l'assemblée constituante.

### I

Après avoir constaté, par un regard jeté en arrière, la rapide progression du déficit, depuis le mois de mai 1789 jusqu'au mois d'avril 1790, nous reprenons la suite des actes de l'assemblée nationale.

1. Nous examinerons plus loin le mérite des créations de l'assemblée constituante, relatives aux commissions de trésorerie, commissions de comptabilité, caisse de l'extraordinaire, etc.

Necker, nous l'avons dit, avait perdu toute influence sur les députés. En vain s'efforçait-il, pour leur complaire, de vanter en termes admiratifs le succès du papier-monnaie: « Vous apprendrez, sans doute, avec intérêt, dit-il, que le « crédit des billets-assignats s'annonce aussi bien qu'on « pouvait l'attendre; la trésorerie de l'extraordinaire ne « peut encore suffire à toutes les demandes qui lui sont « faites », et, plus loin, après avoir rappelé la mainmise sur les biens du clergé, devenus biens nationaux, il s'écrie : « Quelle idée ne réveille pas, Messieurs, cet indice abrégé « de nos immenses ressources! on a du plaisir, ce me « semble, à présenter un pareil tableau aux amis et aux « ennemis de la France. » (Mémoire du 29 mai 1790.) Jusqu'alors, le ton des rapports de Necker était d'accord avec le triste état des finances; il s'excusait même de la répétition de ses plaintes. Mais, depuis la création des assignats-monnaie, lui aussi tâche de prendre part au délire universel. Son enthousiasme, il est vrai, n'a rien de spontané ni de durable: le spectacle du vide des impôts l'éteint aisément: « On est justement effrayé, dit-il, de l'insubor- « dination générale qui règne dans le royaume, et la vue « des désordres qui éclatent de toute part entretient « dans les esprits la plus pénible incertitude. » Le 25 juillet 1790, il vient annoncer que la progression du dépérissement des revenus publics bouleverse tous les chiffres de ses prévisions. Encore une fois, et ce sera la dernière, il indique par quels moyens réguliers on pourrait rétablir l'équilibre entre les recettes et les dépenses fixes, il supplie l'assemblée de s'abstenir absolument de détourner le produit des émissions d'assignats de leur véritable destination, à savoir le payement des dépenses extraordinaires et l'extinction de la dette publique.

L'assemblée n'écoute plus, n'est plus même en état de

comprendre ce langage. En dehors des assignats, nulle combinaison n'existe désormais pour elle. Puisque les 400 millions de papier-monnaie décrétés en avril dernier sont insuffisants, il convient d'en créer davantage. S'il y avait plus d'assignats, la vente des domaines nationaux s'effectuerait plus facilement. Il faut donc élever la circulation de 400 à 1.200 millions.

Le vote de cette seconde opération éprouva plus de résistance et souleva plus d'objections que le précédent. Il s'agissait, cette fois, d'engager définitivement le pays dans le système du papier-monnaie et d'aborder la redoutable perspective d'émissions sans limite. Plusieurs orateurs, enhardis par le danger, n'hésitèrent pas à exposer avec franchise le fond de leur pensée. Lebrun, membre du comité des finances, s'écrie : « Si vous voulez manquer aux « engagements de l'État, manquez-y du moins avec loyauté. « Vous jetez un milliard de papier à vos créanciers : ils « n'ont ni pain, ni argent! Il faudrait donc que votre pa- « pier devînt du pain et de l'argent. Tout, dans le gouver- « nement, se changera en papier. Est-ce avec du papier « qu'on payera les employés, qu'on payera l'armée? Est-ce « avec du papier que vous mettrez en mer les vaisseaux « qui attendent leur armement? On dit que ces belles « opérations sauvent la Révolution; moi, je dis qu'elles « tuent la Révolution et l'assemblée nationale. » (Séance du 28 août 1790).

« L'émission de papier-monnaie, disait l'abbé Maury, « serait un désastre public. On me dit : Vous ne voulez pas « d'assignats, que mettrez-vous à la place? Que voulez- « vous que je mette à la place de cette bête féroce qui va « nous dévorer? » (28 septembre 1790).

La bête féroce que Maury désignait si justement était transformée en génie bienfaisant par Mirabeau. D'après

lui, deux milliards d'assignats feront l'effet d'une rosée salutaire : ils féconderont une terre desséchée par le manque de numéraire ; avec eux reviendront la prospérité, la diminution des impôts, le bonheur universel, la consolidation de la Révolution. La première émission de 400 millions n'avait été « qu'un remède passager et non une cure « complète : le temps qui s'écoule ramène promptement les « mêmes besoins ; ces besoins ramènent la même détresse. « Tant que nous n'établirons pas sur la base, dont nous « avons reconnu la solidité, une opération vaste, une grande « mesure générale qui nous mette au-dessus des événe- « ments, nous en serons les éternels jouets. Je frémis « quand je pense qu'avant deux mois nous touchons à la « fin de nos assignats. Une fois consommés, qu'avons-nous « encore pour nous soutenir ? Rien. Je vois déjà le ministre « des finances venir dolemment nous présenter un nouveau « certificat de ruine. Est-ce donc là, bon Dieu ! sa science « en finance ! » Et Mirabeau conclut en adjurant l'assemblée de ne pas reculer devant le seul parti qui lui reste à prendre « le seul, oui, le seul, qui soit prompt, facile, « énergique, qui remptace tout, et que rien ne remplace. » (Discours du 27 août 1790.)

Le rapporteur du comité des finances ajoutait de son côté : « L'argent devient nécessairement rare dans un pays « où l'on voit en même temps le Trésor public épuisé, le « peuple aux abois et les créanciers de l'État justement effrayés : telle est malheureusement notre position. » (Discours de Montesquiou, 24 septembre 1790.) Personne ne demandait à Montesquiou pourquoi la position du pays était telle à la suite d'une émission de 400 millions d'assignats, faite six mois auparavant précisément dans le but de ramener l'ordre et la confiance. « Pour rétablir la con- « fiance, continuait-il, pour diminuer le malheur des peu-

« ples, les embarras du Trésor, et les inquiétudes des « créanciers, il est nécessaire de remplacer le numéraire « qui chaque jour se dérobe à nos besoins. Alors, l'inquié- « tude se calmera : alors on verra cesser un mal qui n'a « pour origine que le défaut de prévoyance ou les plus « fausses conbinaisons. »

Par un volontaire aveuglement, sur la foi des plus absurdes sophismes, on s'apprêta donc à recourir de nouveau, dans des proportions cette fois exorbitantes, aux mêmes mesures dont on venait de constater l'insuccès. Necker avait eu la faiblesse de s'associer à la première émission de 400 millions. Il ne put aller plus loin et protesta, dans un mémoire public, le 27 août 1790, contre le projet lu ce jour même à l'assemblée par le comité des finances. La clarté et la sagesse de son exposé auraient pu, en d'autres temps, exercer une juste influence sur les décisions de l'assemblée. Mais celle-ci ne le discuta même pas. Quelques orateurs le mentionnèrent incidemment dans des termes tels que ceux-ci : « J'ai été surpris de voir le minis- « tre des finances, qui jusqu'ici n'a présenté aucun plan, « n'a offert que des moyens partiels, que des palliatifs « inutiles, qui n'a proposé que de misérables impôts, « qu'une alliance monstrueuse avec la Caisse d'escompte, « que ce ministre, dis-je, vînt attaquer le seul plan géné- « ral qu'on ait proposé. » (Discours de Gouy, 28 août 1790.)

Necker, quelques jours après, donna sa démission (Lettre du 3 septembre 1790), fatigué, découragé, comprenant enfin que l'autorité de son nom, de son éloquence, de ses talents avait perdu tout prestige. Six ou huit mois plus tôt, son départ eût fait réfléchir les plus téméraires. En septembre 1790, à peine le remarqua-t-on. Il quitta la France en fugitif : la municipalité d'Arcis-sur-Aube l'ayant

arrêté avec sa femme, bien que tous deux fussent munis de passeports réguliers pour la Suisse, tout au plus obtint-il de l'assemblée l'autorisation de continuer sa route.

## II

Cependant l'assemblée décida que le montant des assignats en circulation s'élèverait, non pas à deux milliards, comme le demandait Mirabeau, mais au chiffre, déjà suffisamment audacieux, de 1.200.000.000 livres. (Décret du 29 septembre-12 octobre 1790.)

Neuf mois après, en juin 1791, les comités des finances, de la caisse de l'extraordinaire et d'aliénation réunis présentèrent le tableau suivant : 1.150.181.771 livres, 19 sols, 4 deniers d'assignats étaient dévorés sur les 1.200 millions autorisés (exactement 1.201.656.468 livres avec les coupons d'intérêts annexés). Il ne restait donc plus qu'une disponibilité de 51.474.696 livres pour atteindre la limite légale. S'appuyant sur ce seul motif : l'épuisement prochain du stock du papier-monnaie, Camus, au nom des comités, proposa de décréter immédiatement une émission supplémentaire de 600 millions. Le décret, en effet, fut adopté séance tenante. Un membre se contenta de réclamer des coupures de 5 livres. (Séance du 19 juin 1791.)

La barrière se trouvait, dès ce moment, grande ouverte : il suffisait de déclarer la caisse vide, pour qu'un flot de nouveau papier-monnaie vînt la remplir. La bataille livrée à l'occasion de l'émission des 1.200 premiers millions, en septembre 1790, avait été décisive : l'assignat régnait sans conteste et sans limite. Créer 600 millions de papier-monnaie, non pas en une séance, mais en quelques minutes, tel fut l'effrayant procédé auquel aboutit rapidement le système inauguré en décembre 1789 ! Désor-

mais on votera l'émission de 600 millions et plus d'assignats, comme on vote aujourd'hui un projet d'intérêt local.

L'assemblée constituante en était arrivée là, en juin 1791 ! Cette assemblée, réputée la plus sage de celles qui gouvernèrent la France jusqu'au Consulat, ne remplit donc pas, au point de vue de l'aménagement des finances, la tâche réparatrice qui constituait sa mission la plus expresse. Au début, ses intentions parurent excellentes ; mais bientôt elle organisa systématiquement, sous l'inspiration des plus périlleuses utopies, le désordre et la ruine que nous verrons grandir sous la Convention et le Directoire.

Bien que sa part ne dépasse pas 1.800 millions dans les 48 milliards d'assignats qui seront successivement émis, la création de ces premiers 1.800 millions constitue, de beaucoup, la faute la plus grave : tout le mal est dans le premier pas. Que la Convention, en guerre avec la Vendée, avec la fédération, avec l'Europe, cherche son salut dans la planche aux assignats, dont elle a reçu le legs des assemblées précédentes, elle devient presque excusable. Les véritables coupables sont ceux qui, de parti pris, après mûre réflexion, en pleine paix, ont organisé ces pernicieuses combinaisons. En décembre 1789, en avril 1790, aucune guerre extérieure à soutenir ou à préparer, aucune émeute à réprimer, aucune levée d'armes, aucun événement extraordinaire, en un mot, ne justifiait ni n'excusait l'emploi de pareilles mesures, — à moins qu'on ne qualifie d'événement extraordinaire le règne de la Révolution depuis 1789 !

L'assignat va devenir le levier de la Révolution et le pivot de ses budgets. « Ces philosophes financiers, dit le mi-
« nistre anglais Burke, ont cru qu'ils guériraient tous

« les maux de l'État au moyen d'un remède universel « composé avec la momie de l'Église. » (*Réflexions sur la Révolution française,* Burke, 1790.) Les biens du clergé escomptés ou vendus, et le papier-monnaie qui les représente, opéreront des miracles. « Ces messieurs ne croient « pas beaucoup aux miracles de la piété, mais on ne peut « pas douter qu'ils aient une foi imperturbable aux pro- « diges du sacrilège. » (Idem.) Tous les partis révolutionnaires se réunissent pour exalter, dès son apparition, le nouvel instrument de libération. « Oui f....., dit « le Père Duchesne, malgré l'énumération que je viens de « faire des bienfaits de la Révolution, malgré un grand « nombre d'autres que je n'ai pas rappelés, nous étions f... « et ref..... sans les assignats. Ils ont paru, et la France est « sauvée ! » (*Le Père Duchesne*, n° 5.) A la chute des assignats en l'an V, on entend encore Ramel s'écrier: « Les « assignats ont fait la Révolution : ils ont amené la des- « truction des ordres et des privilèges; ils ont renversé le « trône et fondé la république ; ils ont armé et équipé ces « colonnes formidables qui ont porté l'étendard tricolore « au delà des Alpes et des Pyrénées ; ils nous ont valu « notre liberté. » (Conseil des Anciens, 9 pluviôse an V.)

Les finances de la Révolution n'auront plus d'autre histoire que l'histoire même des assignats, dont nous allons parcourir les traits principaux.

Mais, avant de quitter l'assemblée constituante, nous avons à traiter un point spécial, laissé jusqu'ici de côté : l'organisation de la trésorerie et des commissions de comptabilité.

## § 3. SYSTÈME DE COMPTABILITÉ ORGANISÉ PAR L'ASSEMBLÉE CONSTITUANTE

I. L'assemblée retire au roi et aux ministres le maniement des deniers publics et s'en empare exclusivement. — II. Création du bureau de trésorerie. — Son organisation. — Caisse de l'extraordinaire. — Séparation matérielle des fonds des services ordinaires et extraordinaires. — Inanité de cette séparation matérielle. — III. Budgets : l'assemblée ne parvient à en dresser aucun. — Exemple des documents qui lui sont soumis : rapports de Montesquiou et de Lebrun. — IV. Comptes : il n'en est pas formé plus que de budgets. — Grand rapport de Montesquiou à la fin de la Constituante. — V. Bureau de comptabilité créé sous les ordres directs de l'assemblée. — On rejette l'idée d'un tribunal des comptes. — Retards des travaux du bureau de comptabilité. — Cour des comptes en 1807.

### I

L'organisation de la comptabilité par l'assemblée nationale fut conçue sous l'empire d'une préoccupation exclusive : retirer au roi et aux ministres toute ingérence dans le maniement des deniers publics. Les députés voulurent, après 1789, posséder seuls la direction du Trésor. Ils ne comprirent point le rôle respectif des pouvoirs exécutif et législatif, en matière de finances. Dans un gouvernement parlementaire, le pouvoir exécutif administre, perçoit et paye : le pouvoir législatif se borne à contrôler. Un sentiment de défiance excessive fit méconnaître ces sages principes. « Le moment est venu », dit Rœderer au nom du comité de l'imposition, « de répartir entre les di-
« vers pouvoirs politiques les attributions que nécessite
« un nouveau système de finances..... Le vœu unanime de
« la France a décidé la question : tous nos cahiers portent
« que les finances doivent être placées en dehors des attein-

« tes du pouvoir exécutif. Vous avez vous-même assuré ce « principe en décrétant que les collecteurs de l'impôt direct « seraient nommés par le peuple. Le gouvernement doit « toujours être subordonné à la souveraineté nationale ; « il faut fixer avec précision la mesure de son pouvoir : « avec l'argent on peut le perpétuer. Les principes seraient « blessés, si on laissait au gouvernement l'administration « des finances. » (Séance du 20 décembre 1790.)

L'assemblée organisa, en conséquence, la *trésorerie nationale* de la manière suivante :

Un comité composé de six commissaires nommés par le roi fut chargé de l'administration du Trésor public, « qui « n'appartiendra à aucun département du ministère. » (Décret du 30 mars 1791.)

Pourquoi l'assemblée laissa-t-elle le roi nommer ces six commissaires ? une longue discussion précéda la solution de ce point essentiel. Le roi eût trouvé logique que l'assemblée désignât personnellement les commissaires de la trésorerie, et même qu'elle les choisît dans son propre sein, du moment qu'elle voulait s'attribuer une autorité absolue en cette matière. « Il est nécessaire, écrivait « Necker, que les membres du nouveau bureau de tréso- « rerie réunissent au mérite de leurs fonctions l'hon- « neur de faire partie de votre assemblée, afin qu'ils aient, « à ce double titre, l'autorité et l'ascendant nécessaires « pour diriger l'administration dont ils sont chargés. » (Mémoire du premier ministre des finances, lu le 12 mars 1790.) Le roi insista dans le même sens par un message spécial. (25 mars 1790.)

L'assemblée, néanmoins, refusa obstinément de prendre directement la charge de la trésorerie, prétextant qu'un député ne pouvait recevoir d'emploi à la nomination royale. En réalité, elle craignait surtout d'engager sa

propre responsabilité ; et voulait obtenir non moins sûrement et plus habilement l'entière direction des affaires financières, en remplissant la trésorerie d'agents sur lesquels elle se réservait une complète autorité.

A cet effet, elle décida tout d'abord, comme on l'a vu, que le comité de trésorerie ne ressortirait à aucun département ministériel (Décret du 30 mars 1791, art. 1) ; puis que trois députés seraient investis du droit d'assister à ses délibérations, de compulser ses registres, de vérifier ses caisses et de convoquer, le cas échéant, les commissaires par une réquisition spéciale. (Art. 19.) Les membres de l'assemblée, élus pour ces fonctions de vérification et de contrôle, furent Vernier et Merlin. (Séance du 18 mars 1791.) La nomination du troisième membre, renvoyée au lendemain, ne figure pas dans les procès-verbaux officiels.

Un décret postérieur du 13 novembre 1791 spécifiait que les membres du comité de trésorerie, bien que désignés par le roi, seraient placés sous la surveillance « habituelle « des législatures ». (Art. 3.) Ils travaillaient sous la direction du comité législatif de l'assemblée. On leur avait accordé la nomination à toutes les places du Trésor public (1) et le droit de destituer les agents infidèles (Art. 7 et 8.) Ils correspondaient directement avec les corps administratifs. (Art. 14.) L'ordonnancement des dépenses, autres que les achats de numéraire, demeurait réservé aux ministres du roi. Mais aucun payement ne pouvait être effectué par les receveurs du district ou autres agents sans l'autorisation du comité de trésorerie. (Art. 15 et 16.)

1 « Les ministres corrompent, avait dit Rœderer, non seulement par « l'argent, mais encore, et bien davantage, par les places de finances « toujours très multipliées dans un mauvais système. Avec 20.000 places « à donner, on s'assure facilement de 60.000 hommes. » (9 mars 1791.)

Les états de distribution de fonds rédigés par les ministres passaient sous les yeux du comité, etc.

Sans entrer dans de plus grands détails, il suffit de consulter l'état de consistance des bureaux placés sous les ordres du comité pour se convaincre de l'importance de ses attributions. Ces bureaux composés de premiers commis, directeurs, caissier, payeurs, contrôleurs, chefs, sous-chefs, teneurs de livres, concierges, garçons de caisse et de bureau, coûtaient annuellement 872.384 livres, sans compter les frais de papier, impressions, bois, lumière, transports d'espèces, etc.

L'assemblée avait donc dans ses mains, sous ses ordres directs, un ministère complet et le plus important, celui qui tenait tous les autres dans sa dépendance, par son droit exclusif d'autoriser les payements.

Gaudin, nommé, dès le début, commissaire adjoint, et plus tard commissaire en titre de la trésorerie, explique ainsi dans ses Mémoires les fonctions du comité : « Les « six commissaires entrèrent en fonctions en juillet 1791. « Le ministre des contributions publiques demeura chargé « seulement du soin d'assurer l'assiette et la perception « des impôts. Les deniers, une fois versés par les percep- « teurs dans les caisses des receveurs de district, y étaient « exclusivement à la disposition des commissaires de la « trésorerie, qui devaient pourvoir à toutes les dépenses gé- « nérales, dans toute l'étendue de la République, conformé- « ment au budget législatif dont ils étaient les gardiens « sous leur responsabilité personnelle.

« Trois membres de l'assemblée furent chargés de sur- « veiller les opérations des commissaires qui n'avaient de « relation qu'avec le comité des finances de l'assemblée « nationale... Les ordonnances délivrées par les divers mi- « nistres ne pouvaient être acquittées qu'après que le paye-

« ment en avait été autorisé par trois au moins des commis-
« saires de la trésorerie, qui, dans le cas où ils jugeaient une
« ordonnance irrégulière, devaient en suspendre l'acquit-
« tement et en référer au comité des finances. » (Mémoires de Gaudin, duc de Gaëte.)

## II

La caisse de la trésorerie bornait ses attributions au service ordinaire et courant. Elle percevait le produit des impôts, et acquittait les dépenses annuelles des ministères. Mais, à ses côtés, se trouvait juxtaposée une autre caisse, créée un an auparavant, au moment même de la première aliénation des domaines nationaux. (Décrets des 19 décembre 1789 et 21 janvier 1790.) C'était la caisse de l'extraor-
« dinaire, dans laquelle seront versés les fonds provenant
« de la contribution patriotique, ceux des ventes de domai-
« nes ci-après ordonnées et toutes les autres recettes ex-
« traordinaires de l'État. Les deniers de cette caisse seront
« destinés à payer les créances exigibles et arriérées, et à
« rembourser les capitaux de toutes les dettes dont l'assem-
« blée nationale aura proclamé l'extinction. » (Décret du 21 janvier 1790, art. 9.)

L'assemblée constituante, en présence de deux natures d'opérations qu'il importait de ne pas confondre, celle du service ordinaire et celle du service extraordinaire, ne trouva pas d'autre moyen pour les distinguer, que de les séparer matériellement. Elle renferma les denier propres à chacune d'elles dans une caisse différente, et remit leur gestion à deux administrations spéciales. L'ancien régime employait un procédé non moins primitif, lorsqu'il cantonnait la comptabilité de chaque exercice dans

les gestions annuelles des receveurs alternatifs ou triennaux (1).

Mirabeau justifiait ainsi la création de la caisse de l'extraordinaire : « Votre comité a senti que les fonds destinés « à payer les créanciers de l'État doivent être mis à l'abri « de toute incertitude... Cette caisse devient, en quelque « sorte, la propriété des créanciers de l'État. Ils acquiè- « rent le droit de la défendre. Ils peuvent suivre, pour « ainsi dire jour à jour, son administration, et voir pros- « pérer les mesures qui assurent leur remboursement... « Par cette caisse, on découvrira, chaque année, avec « certitude les excédents qui doivent servir à l'extinction « des capitaux. Ce changement donnera désormais au cré- « dit des motifs de développement qu'il n'a encore ja- « mais possédés. » (Discours de Mirabeau, 6 novembre 1789.)

La simple ouverture d'un compte spécial sur les livres du Trésor aurait réalisé les vagues avantages pompeusement énumérés par Mirabeau. Mais l'assemblée tenait d'autant plus à conserver les apparences d'une séparation matérielle entre l'ordinaire et l'extraordinaire, qu'elle s'apprêtait à franchir, sans scrupules, les limites de cette séparation. Aussi, le décret du 15 décembre 1790, relatif à l'organisation de la caisse de l'extraordinaire, répéte-t-il : « La caisse de l'extraordinaire, destinée à la recette des « revenus et capitaux qui ne feront pas partie des con- « tributions ordinaires, et à l'acquittement des dettes de « l'État, sera *un établissement entièrement distinct et sé-* « *paré du Trésor public, ou caisse de l'ordinaire.* » (Art. 1.)

MM. Amelot et Lecouteulx-Lanoray furent préposés à la caisse de l'extraordinaire : la trésorerie eut pour chefs

1. Voir tome I, page 67.

MM. Dutramblay, Devaisnes, Delafontaine, Savalète, Grouvelle, Lavoisier et Gaudin, premier commis.

La plus importante disposition du décret d'organisation de la caisse de l'extraordinaire était la suivante : « Les « assignats, qui vont être incessamment fabriqués, seront « déposés, à mesure de leur fabrication, dans une armoire « fermant à trois clefs... (1). (Décret du 15 décembre 1790, art. 10.)

L'assemblée constituante, on va le voir, puisera d'une manière à peu près permanente, pour les besoins ordinaires, dans cette réserve en assignats conservée par la caisse de l'extraordinaire. Mais la Législative, la Convention, et le Directoire iront plus loin encore, et ne connaîtront plus d'autre ressource. C'est surtout au chapitre concernant la gestion de ces dernières assemblées que nous suivrons avec intérêt l'histoire de l'armoire à trois clefs.

## III

L'ancien régime, en ce qui concerne l'établissement des budgets et des comptes, n'avait laissé aucun exemple digne d'être suivi : l'assemblée constituante aurait eu sous ce rapport tout à créer ; mais son initiative ne réussit pas mieux ici qu'ailleurs à réparer les lacunes du passé et à créer de son chef une organisation.

Et d'abord, les budgets, pour les exercices 1790, 1791 et 1792, ne furent jamais dressés d'une manière régulière. Les comités fournirent, à diverses époques, l'aperçu des besoins

1. « Une des clefs sera remise à l'administrateur de la caisse de « l'extraordinaire, une autre au trésorier de la même caisse, et la troi- « sième aux archives nationales, d'où elle ne pourra sortir que pour être « remise à un des commissaires du corps législatif. »

présents ou ceux des mois les plus prochains ; ils décrivirent la détresse du Trésor, et recherchèrent les moyens immédiats de remplir les caisses ; mais leurs exposés ne peuvent en aucune façon, nous allons nous en convaincre, mériter le nom de budgets.

En novembre 1789, le rapport du marquis de Montesquiou débute ainsi : « Messieurs, le comité des finances a « cru qu'il était temps de vous présenter le résultat de ses « travaux. » D'après ce préambule, à cette époque de l'année, et après cinq mois environ de séances, le comité semblait devoir être en mesure de déposer le projet du budget de 1790. Il n'en était rien. Après avoir très justement dit : « Le désordre a fait périr le despotisme, il ferait périr la « liberté », après avoir longuement déroulé le tableau des dettes *criardes*, auxquelles il faut pourvoir d'urgence, le marquis de Montesquiou aborde la question de l'équilibre, sans la résoudre. « Il prend, dit-il, les choses dans l'état où « elles sont. » — « Les dépenses (celles de 1790) pourront « être fixées d'ici au 1er janvier prochain. » La colonne qui leur est consacrée, dans les tableaux joints au rapport, ne comprend provisoirement que les allocations remontant au précédent gouvernement ; aucun de ses chiffres ne se rapporte aux prévisions de l'année suivante. Quant aux recettes, elles se composent, pour la plupart, soit d'impôts dont la suppression est imminente, soit de remplacements dont la forme définitive n'est pas déterminée.

Ces données, aussi vagues à l'égard des recettes qu'à l'égard des dépenses, étaient, en outre, réparties dans les subdivisions d'une classification des plus compliquées. Il y avait une *caisse nationale* « qui percevrait tous les impôts « directs, et acquitterait toutes les dettes, ainsi que la « liste civile » ; puis une seconde caisse, la *caisse d'administration* qui « percevrait le reste des revenus publics

« et acquitterait les dépenses des différents départements, « sous l'inspection des ministres devenus responsables à « la nation ». (Rapport du marquis de Montesquiou, au nom du comité des finances, 18 novembre 1789.) La première caisse serait alimentée par 286 millions de recettes de diverses natures, et acquitterait 253 millions de dépenses ; d'où un boni de 33 millions. La seconde caisse recueillerait 159 millions de produits et payerait une somme égale. En dehors de cette arbitraire répartition du service ordinaire, une troisième division devait comprendre les besoins extraordinaires, et c'est à son sujet que les plus vastes projets vont surgir, projets dont l'exécution servira bientôt à combler l'ensemble de tous les déficits, même ceux des caisses nationale et d'administration.

Ce premier travail du comité des finances offre encore, malgré ses imperfections, l'image lointaine d'un budget. Il contient, avec des données contestables et mal définies sans doute, le tableau comparatif des recettes et des dépenses d'une année moyenne. Plus tard, l'assemblée n'entendra plus parler que des besoins immédiats, du vide des caisses, des dépenses restant à payer jusqu'à la fin de l'année ou du trimestre, et des moyens à créer d'urgence pour y pourvoir.

Cependant, en juin 1790, sur un rapport très approfondi de Lebrun (1), l'assemblée entreprit de discuter les dépenses des ministères. Elle ne se borna plus, comme elle l'avait fait par un décret du 26 février précédent, à ordonner, en bloc, une réduction de 60 millions sur l'ensemble des allocations ; elle chercha à déterminer exactement chaque crédit. (Dé-

1. Lebrun fut plus tard membre du conseil des Anciens, et devint troisième consul, architrésorier de l'Empire et duc de Plaisance.

crets des 5, 6, 19 juin, 3 juillet et suivants.) Malheureusement elle ne mena pas sa tâche à terme, et laissa en suspens les budgets les plus importants, ceux de la guerre, de la marine, des cultes, etc. (Rapport de Lebrun, 15 novembre 1790.)

En octobre 1790, Lebrun exposa les besoins du Trésor public pour les trois derniers mois de l'année. Les calculs du ministre des finances avaient évalué à 294 millions le déficit de l'année entière : « Ses espérances et ses calculs « ont été trompés, dit Lebrun, et trompés au delà de tout « ce que nous pouvions craindre. » Le dernier trimestre, à lui seul, donnera un déficit de 132.780.000 livres. Mais il ne s'agit plus de calculer par année, ni même par trimestre. Lebrun restreint ses vues au mois d'octobre courant. « Le 11 de ce mois, il n'y avait que 9 millions dispo- « nibles : ces 9 millions sont aujourd'hui absorbés ou du « moins très avancés. » On décrète, en conséquence, que, *pour le présent mois d'octobre*, 31.095.000 en assignats seront employés au service du Trésor. (Rapport et décret du 13 octobre 1790.)

Ces prévisions à court terme caractérisent les mauvaises gestions financières. Sous le Directoire, on arrivera à ne plus compter que par décades.

Un mois après, Lebrun tentait d'établir l'état de la dépense pour 1791. Ce n'était pas un budget qu'il dressait, puisque son rapport ne parlait point des recettes et se contentait d'y faire allusion en terminant par ces seuls mots : « Si vous pouvez assurer en 1791 un revenu effectif de « 491 millions, vous suffirez à toutes les dépenses. »

Bien que restreint aux dépenses, le rapport de Lebrun ne parvenait même pas à donner à ses évaluations une base certaine : « Elles errent, d'après les termes du rap- « port, entre les conjectures et les probabilités. » Ni les

allocations de la guerre, ni celles de la marine, ni celles des cultes et de quelques autres services, ne sont déterminées : « Des approximations en indiqueront les limites « plus ou moins reculées. »

Le désir intime de Lebrun eût, sans doute, été d'établir un budget normal : il donne, à différentes reprises, la preuve de cette tendance, mais les obstacles qu'il rencontre deviennent insurmontables. D'ailleurs, le comité, en traitant la question des dépenses de 1791, poursuit un but tout autre que la composition d'un budget, et ce but s'écarte de plus en plus de la voie des principes réguliers. Il veut, dès le début de l'année 1791, rejeter sur la dette arriérée toutes les dépenses non acquittées de 1790 et des années antérieures. « En 1791, doit commencer l'ère nou« velle des finances. » L'antérieur sera liquidé au moyen des ressources extraordinaires affectées déjà à des remboursements d'offices, à l'extinction de diverses parties de la dette, en un mot à toutes les charges autres que les dépenses courantes.

« Ainsi l'exercice de 1791 commencera dégagé de tout « enchevêtrement de l'arriéré. » (Rapport de Lebrun au nom du comité des finances. Séance du 15 novembre 1790.)

Nous avons déjà vu les ministres de Louis XIV et de Louis XV employer ce procédé de comptabilité aussi simple qu'illégal. Rejeter sur la dette publique les dépenses ordinaires, imposer des formalités nouvelles aux créanciers qui ont le plus attendu, reléguer en bloc dans une liquidation commune toutes les parties des budgets écoulés, imputer sur le capital les payements auxquels le revenu doit seul pourvoir, c'était non pas, comme s'efforçait de le prouver le rapporteur, un moyen de dégager l'enchevêtrement des comptes et de tracer à l'avenir la ligne séparative des budgets : c'était, au contraire, introduire

dans les finances une confusion et un désordre irréparables. La liquidation de l'arriéré consolidé à partir du 1er janvier 1791 ne s'acheva jamais. (Loi du 17-27 avril 1791.) (1).

Au mois de janvier 1791, Lebrun revint encore devant l'assemblée pour solliciter un secours immédiat. Il dressa à cet effet le tableau de la situation, non plus de l'année, mais du trimestre, et conclut en proposant d'allouer au Trésor, séance tenante, sans même prendre le temps d'imprimer son rapport, — qui méritait cependant l'impression, — un subside de 60.520.000 livres. La caisse de l'extraordinaire, en effet, sans autre délibération fut à l'instant autorisée à effectuer ce versement de 60 millions et 1/2. (Rapport et décret du 14 janvier 1791.)

L'aménagement des finances va désormais rouler tout entier sur les subsides périodiquement fournis par la caisse de l'extraordinaire renfermant la réserve des assignats. A partir de mai 1791, celle-ci est officiellement chargée de parfaire, chaque mois, la différence entre les recettes et les dépenses. Un décret du 18 février 1791 avait fixé en bloc, sans distinction de ministères, ni de services, le total des dépenses de 1791 à 584.750.000 livres. En vertu de ce même décret, la caisse de l'extraordinaire devait alléger par un versement de 60 millions la somme des revenus ordinaires destinée à équilibrer les dépenses. Quant à ces revenus ordinaires le décret disait simplement (Art. 2) : « Le comité de l'imposition présentera à l'assem-« blée les moyens de fournir au Trésor public, en 1791,

1. La loi de consolidation de l'arriéré fut votée cinq mois après le rapport de Lebrun, sur un nouveau rapport de Montesquiou, en date du 17 avril 1791, précédé d'un autre rapport du même auteur, en date du 27 janvier 1791.

« 524.750.000 livres. » C'est à ces termes vagues et insignifiants que se trouvait réduit le seul document qu'on pût encore qualifier de budget.

Au mois d'avril, les recettes mensuelles n'ayant atteint que 24.295.928 livres, au lieu de 48 millions formant le douzième des dépenses prévues pour l'année entière, l'assemblée régla que, dorénavant, sans nouveau décret, la caisse de l'extraordinaire verserait spontanément, chaque mois, au Trésor la différence entre les recouvrements obtenus sur les recettes ordinaires et ladite somme de 48 millions. (Décret des 23-25 mai 1791.)

L'apparence même des budgets cessa dès lors d'exister. Jusque-là, sans doute, aucun budget effectif n'avait été dressé : nous avons vu les comités ne jamais parvenir à présenter d'une manière corrélative l'exposé des recettes et des dépenses de l'année suivante, ni par conséquent à en déduire la prévision d'un équilibre justifié par des données rationnelles ; mais, au moins, pouvait-on supposer aux législateurs l'intention d'atteindre, un jour, ce résultat. « On parle beaucoup de comptes rendus, disait « Mirabeau en 1790, on nous en montre, en effet, quel- « ques-uns. Mais on peut douter si ce sont là les comptes « que l'on doit à une grande nation. En dernière analyse, « je n'entends que ceci : *J'ai tant, il me faut tant*, et l'as- « semblée répond : *Pourquoi avez-vous tant ? pourquoi « vous faut-il tant ?* » (Discours de Mirabeau Séance du 26 février 1790.)

A partir de 1791, à dater du jour où la consolidation de l'arriéré devait, d'après les affirmations du comité, inaugurer pour les finances une ère nouvelle, les demandes mensuelles de fonds à prélever sur la réserve en papier-monnaie de la caisse de l'extraordinaire deviennent réellement les seuls documents budgétaires. On ne cherche

même plus à en établir d'autres. Comme le dit alors Malouet : « La comptabilité, dont on vous a beaucoup « parlé, n'existe pas pour vous... on vous a donné beaucoup « d'états et de bordereaux partiels, qui ne prouvent rien, « et dont on ne peut composer même un aperçu de la « situation générale. Ce sont des pièces fugitives. » (Rapport de Malouet, sur la situation des finances du 1er mai 1789 au 1er septembre 1791. Séance du 18 août 1791.)

## IV

Les comptes législatifs forment le complément des budgets. Dès lors l'assemblée constituante ne pouvait pas, dans le sens régulier du mot, recevoir de compte, puisqu'elle n'avait entendu l'exposé d'aucun budget. Toutefois pluplusieurs documents s'efforcèrent de récapituler avec quelque étendue les chiffres des opérations antérieures; le grand rapport de Montesquiou du 9 septembre 1791, notamment, présenta l'ensemble des actes financiers consommés depuis l'ouverture des États généraux jusqu'à la fin de l'assemblée.

Ce rapport de Montesquiou, si développé, si bien rédigé même qu'il fût dans beaucoup de ses parties, ne donnait, en somme, qu'une idée imparfaite et confuse de la situation des finances. Au lieu de s'appuyer sur les écritures des comptables dont la récapitulation n'avait pas, d'ailleurs, été dressée, il se bornait à paraphraser les données des tableaux justificatifs produits par les ministres ordonnateurs au sujet de leur gestion personnelle. « Pour connaî- « tre l'emploi des fonds publics, depuis le 1er mai 1789, dit- « il, nous n'avons pas besoin que les comptables aient « rendu leurs comptes définitifs : il nous suffit que les

« premiers ordonnateurs aient rendu le leur. » En acceptant ainsi tels quels les chiffres des ordonnateurs, sans vérifier leur conformité avec les écritures originales des recettes et des dépenses publiques, l'assemblée manquait à ses devoirs essentiels de contrôle gouvernemental. Les ministres se nommaient sans doute Necker et Dufresne, et, comme le disait le rapporteur, « la nation a pour garants de l'exactitude et de la fidélité des comptes, l'intégrité connue de ces deux administrateurs et leur responsabilité». La comptabilité ne saurait se contenter de tels témoignages d'estime, si mérités qu'ils soient.

D'ailleurs, les comptes ministériels de Necker et de Dufresne n'étaient que des comptes de trésorerie, établis en vue de justifier leur propre gestion, sans distinction d'année et d'exercice.

« Les comptes que nous examinons sont plutôt des états « de caisse du Trésor, dit Montesquiou, que des comptes « tels que l'assemblée a besoin d'en recevoir. » Comme premier article, on voyait figurer dans la colonne des recettes le solde restant en caisse : or, ce solde ne doit jamais prendre place dans un compte budgétaire. On trouvait, de même, inscrits deux fois, en recettes et en dépenses, les articles fictifs du grand-livre destinés à se balancer, tels que les effets reçus en payement, puis supprimés, les matières d'or entrant dans la caisse et en sortant ensuite pour le monnayage, les dépôts remis au Trésor, et les dépôts retirés, etc. En un mot, Montesquiou analysait une situation de caisse et non un compte budgétaire, éternelle confusion que l'ancien régime n'avait cessé de commettre.

## V

Pour posséder un compte régulier, il eût fallu soumettre les écritures de tous les comptables au jugement d'un tribunal indépendant, et déduire de leur récapitulation un relevé certain, reposant sur des données authentiques. Les déclarations de la Cour des comptes constituent aujourd'hui, dans ces conditions, la base primordiale des règlements d'exercice. Mais, en 1791, il n'existait pas de Cour des comptes.

L'assemblée constituante avait supprimé les anciennes Chambres des comptes, dont nous avons constaté l'insuffisance (1), et déclaré dès l'abord, qu'elle se chargeait personnellement de l'apurement de toutes les comptabilités : « C'est, non pas le droit, disait le rapport du comité de liquidation, mais le devoir des représentants de la nation d'entendre eux-mêmes le compte de la gestion et du maniement des finances... Si le peuple est obligé de remettre au pouvoir exécutif les deniers nécessaires à la protection et à la prospérité communes, ce n'est qu'avec une méfiance salutaire... Il ne peut et ne doit se confier à cet égard que dans ses représentants électifs. » (Rapport de Beaumetz, 25 mai 1791.)

La loi définitive concernant la *reddition des comptes des deniers publics* débutait ainsi : « L'assemblée nationale législative verra et apurera définitivement, par elle-même, les comptes de la nation. » (Décret des 17-29 septembre 1791, art. 1.)

Ainsi, en matière de comptes, comme en matière de

1. Voir page 188.

trésorerie, l'assemblée s'adjugeait formellement une autorité directe et absolue. Elle faisait effectuer le travail matériel de la vérification, sous ses ordres, par un *bureau de comptabilité* composé de quinze membres que le roi nommait, mais ne pouvait révoquer.

Le bureau de comptabilité recevait les comptes des payeurs principaux, des préposés généraux à la recette des droits perçus dans toutes les parties du royaume, du caissier général, du trésorier de l'extraordinaire, etc., ainsi que ceux des administrateurs des douanes, des domaines, de l'enregistrement et du timbre, considérés alors comme des comptables, et soumettait, pour chacun d'eux, un rapport à l'assemblée nationale législative, afin qu'ils fussent *vus et apurés définitivement* par elle. (Art. 8.)

L'assemblée, en prétendant voir et apurer elle-même chacune des 1.500 à 1.800 comptabilités environ soumises annuellement à sa juridiction, entreprenait évidemment une tâche au-dessus de ses forces. Elle ne put jamais la remplir.

D'un autre côté, ce système déplaçait très malencontreusement les responsabilités. Car, si comme le répétait un second rapport du comité de liquidation, « il est bien « juste que les représentants de la nation, qui seuls peu- « vent ordonner les recettes et les dépenses, en connais- « sent la destination et l'emploi » (Rapport de Cochard, 7 septembre 1791), le détail de ces vérifications excédait leur compétence.

La seule autorité capable de juger sérieusement les écritures des agents du Trésor, et d'en certifier les résultats, eût été un tribunal indépendant, constitué uniquement en vue de cet important travail. Quelques membres du comité de liquidation voulurent faire prévaloir ce salutaire principe, à l'encontre des conclusions de Cochard. Il

s'agissait, d'après eux, de créer un *tribunal* de comptabilité, non pas pour le substituer au bureau de comptabilité, mais pour lui prêter assistance dans les cas contentieux. On évitait ainsi de heurter de front la doctrine proclamée par une loi précédente qui attribuait l'apurement des comptes aux seuls représentants de la nation : « La vérification d'un « compte, disait Malouet, n'est pas une affaire qui s'arrange « à l'amiable : c'est un jugement ; il exige la production « réelle des pièces de comptabilité. L'érection d'un tribu- « nal est donc indispensable. Il n'y a qu'un semblable tri- « bunal qui puisse imposer aux comptables et aux admi- « nistrateurs qui ordonnent les dépenses. Le tribunal doit « être unique, parce que les tribunaux de district n'ont « ni les connaissances, ni la force nécessaires pour juger les « difficultés de la comptabilité, pour poursuivre les débets. « Ce n'est qu'autant que vous aurez un tribunal vraiment « imposant, que vous pouvez avoir l'assurance que toutes « les prévarications seront poursuivies, et que vous pour- « rez vous éclairer sur la conduite des administrations. » (Séance du 8 septembre 1791.)

Si cette opinion eût triomphé, la Cour des comptes actuelle était dès ce moment fondée : car Malouet exposait en termes très précis l'esprit même de l'institution. Mais le projet fut repoussé, et l'assemblée décréta, à la presque unanimité, dit le procès-verbal, qu'il n'y aurait pas de tribunal de comptabilité. (Séance du 8 septembre 1791.) Le bureau de comptabilité demeura donc seul chargé, sous la surveillance directe de l'assemblée, de préparer les rapports de vérifications des comptes soumis à sa sanction.

Sans anticiper sur les temps postérieurs à la Constituante, laquelle, en septembre 1791, touchait au terme de son mandat, nous pouvons signaler, dès à présent, les

retards résultant de ce système de vérification, retards trop faciles du reste à prévoir.

« Il est évident, disait Camus, que si vous chargez l'as-« semblée d'apurer dans une session 1.800 comptables « particuliers, il n'y en aura pas un seul d'examiné. » (Séance du 8 septembre 1791.)

En février 1792, l'assemblée législative déclarait : « qu'il « était urgent d'organiser le bureau de comptabilité, afin « de donner bonne et prompte décharge à un grand nom-« bre de receveurs qui avaient soldé leurs comptes. » (Préambule du décret du 8 février 1792.)

En consultant, six mois plus tard, l'état des comptes remis au bureau de comptabilité, on y voit figurer des arriérés tels que ceux-ci : Henry Clavel, régie des droits réunis, première régie, 1779-1780. — Idem, 1783. — Saussaye, recette particulière des impositions de la ville de Paris, 1er département, 1781.—Foucher, payeur, 2e partie des rentes du clergé acquittées à l'Hôtel de ville, 1782 et 1783. — Fougeret, receveur général des finances du comté de Bourgogne, 1784.— Taurel, 40e partie des rentes sur l'Hôtel de ville, 1786. — Fauveau, 34e partie des rentes sur l'Hôtel de ville, 1786. — Léger, recette générale des finances de La Rochelle, 1787, etc. (État des comptes remis au bureau de comptabilité, 23 août 1792. Arch. nat., A. F. II, 21.)

En l'an III, ces retards sont loin d'être liquidés, car nous trouvons encore sur le même état : Lachiche, imposition sur les gages de la ci-devant Chambre des comptes de Dôle, 1767. — Guédon, département de la guerre, 1784 et 1786. — Savalète, comptes des recettes et des dépenses du Trésor ci-devant royal, 1786. — Radix Chevillon, 18e partie des rentes ci-devant dites de l'Hôtel de ville, 1787 et 1788, etc. (État des comptes remis au bureau de comptabi-

lité nationale jusqu'au 31 floréal an III. Arch. nat., idem.)

Les commissions de comptabilité fonctionnèrent jusqu'à l'institution de la Cour des comptes, en 1807. A cette époque des milliers de comptables avaient leurs biens soumis à l'hypothèque légale, sans pouvoir obtenir mainlevée, par suite des retards de l'apurement définitif de leurs comptes. L'état de souffrance et de gêne qu'en éprouvaient un grand nombre de familles provoqua et hâta l'organisation de la nouvelle Cour.

« Une loi du mois de septembre 1807, dit Gaudin, institua une Cour des comptes, organisée à l'instar des anciennes Chambres, et qui reçut les mêmes attributions. « Le zèle des magistrats dont elle fut composée fit promptement disparaître un immense arriéré qui remontait « en partie aux premiers temps de la Révolution. Le règlement de ces anciennes comptabilités a procuré des « rentrées importantes au Trésor public. » (*Notice historique sur les finances.*)

C'est à tort que Gaudin assimile les attributions de la nouvelle Cour à celles des anciennes Chambres des comptes. Elles en différaient, d'une manière essentielle, par l'innovation suivante :

La Cour des comptes devint un tribunal unique, indépendant, auquel toutes les comptabilités publiques, sans exception, devaient ressortir. Après avoir jugé les écritures individuelles de chaque receveur, la Cour se trouva donc investie du pouvoir d'établir, par une récapitulation complète et authentique, l'ensemble des recettes et des dépenses effectuées par l'État. Elle reçut la mission de prononcer, au sujet des résultats de chaque exercice, une *déclaration générale*, qui déterminait, dans des conditions désormais immuables, les faits accomplis sur toute la sur-

face du pays, Son autorité suprême s'étendit ainsi sur les comptes mêmes produits par les ministres, dont elle contròla et certifia l'exactitude dans leurs détails et leurs totaux.

Voilà ce que les anciennes Chambres des comptes, pas plus, du reste, que les commissions de comptabilité de la Révolution, ne purent jamais matériellement effectuer. Nous avons constaté les résultats de cette impuissance : ils permettent d'apprécier, dans toute son étendue, le progrès réalisé en 1807.

---

# CHAPITRE XXIII

## FINANCES DE LA RÉVOLUTION (1). — LES ASSIGNATS

### § 1. EXAGÉRATION DES ÉMISSIONS. — DÉPRÉCIATION DES ASSIGNATS.

I. Émissions d'assignats, seul procédé financier sous la Convention et le Directoire. — On atteint le total de 45 milliards. — II. Dépréciation continue des cours. — Impuissance des remèdes opposés à la baisse par la Convention. — Pénalités terribles, projets divers. — Prix de divers comestibles en l'an III et en l'an IV.

I

L'assemblée constituante, comme nous l'avons vu, créa 1.800 millions d'assignats.

L'assemblée législative qui lui succéda, du mois d'octobre 1791 à septembre 1792, ajouta à ce total 900 nouveaux millions ; puis la Convention, 7 milliards 278 millions.

Déjà, depuis l'assemblée constituante, les bordereaux de la trésorerie avaient été montés de manière à faire ressortir,

1. Comme il deviendrait presque impossible de suivre par ordre chronologique l'histoire des finances pendant la Révolution, nous traiterons séparément chacun des sujets les plus saillants de l'époque : assignats, faillite sur la rente, papiers de toute nature substitués au papier-monnaie après sa chute,emprunts forcés et progressifs, prévarications des fournisseurs, corruption des fonctionnaires, budgets et comptabilité, ressources de toute nature que la Révolution a dévorées, etc.

Ces divisions, en groupant dans un chapitre spécial les faits analogues, permettront de les exposer avec plus de clarté et d'en mieux faire ressortir les enseignements.

dans leur cadre final, la somme en assignats nécessaire pour couvrir mensuellement l'excédent des dépenses sur les recettes. Une fois cet excédent de dépenses bien constaté, la valeur correspondante en assignats était immédiatement et de plein droit extraite de la caisse à trois clefs. Cette caisse a été décrite dans le chapitre précédent (1). On y puisait, chaque mois, des quantités de papier de plus en plus considérable, et bientôt, la principale difficulté financière de l'époque fut de maintenir constamment son approvisionnement au niveau des besoins.

S'agissait-il de solliciter l'autorisation d'une nouvelle émission, on s'empressait de prévenir l'assemblée que tout le papier nécessaire au tirage était acheté, préparé, par avance, et qu'aussitôt le vote obtenu, les services se trouveraient assurés. (Rapport de Cambon, 23 septembre 1792.)

L'atelier de fabrication des assignats fut renforcé de 400 ouvriers sous la Convention. Les comités y firent activer si fièvreusement le travail, qu'un jour une grève se déclara parmi ses artistes, « exténués de besoin, qui sont « à l'ouvrage depuis 6 heures du matin jusqu'à 8 heures « du soir », écrit le directeur de la fabrication. « Nous « avons la douleur de vous instruire que les divers ateliers « de la division des artistes ont quitté ce matin leurs tra- « vaux. » (Lettre au comité des finances, 15 messidor an III. Arch. nat., A. F. II, 60.)

Ce simple incident risquait de suspendre la marche de l'administration tout entière. Aussi, le comité des finances et le comité de salut public, immédiatement convoqués, prescrivent-ils, d'urgence, de distribuer une livre de pain par jour à chaque employé. (Arrêté du 18 messidor an III.)

1. Voir page 290.

Plus tard, une conspiration tendant à interrompre subitement les tirages se découvre parmi les ouvriers. Aussitôt quatre d'entre eux, Lelandau, Cabut, Noël et Blanchard, instigateurs présumés du complot, sont mis en prison. « On excite les ouvriers employés à la fabrication des « assignats, dit le rapport du ministre, à cesser leurs tra- « vaux, pour faire manquer tous les services et *amener* « *la dissolution de la République.* » (Délibération du Directoire exécutif, 14 brumaire an IV. Arch. nat., A. F. III, 181.)

Faypoult, en prenant possession du ministère des finances, écrit : « Déjà j'entrevois une situation difficile parce « que la fabrication des assignats est moins rapide que la « dépense. » (Lettre du 20 brumaire an IV. A. F. III, 114.)

Sous le coup de cette constante préoccupation, le Directoire fonde une papeterie spéciale à Essonnes, afin d'alimenter plus abondamment les presses. « La papeterie « d'Essonnes sera *sur-le-champ* mise en activité pour la « fabrication des assignats. » (Arrêté du 18 brumaire an IV.) Le citoyen Didot est mandé d'urgence, et les inspecteurs de la salle du corps législatif reçoivent l'ordre de recueillir tous les chiffons destinés aux bulletins de vote pour qu'ils soient convertis en papier d'assignats. (Lettre du ministre des finances, Faypoult, au président du Directoire exécutif, 20 brumaire an IV. Arch. nat., A. F. III, 114.)

Le Directoire prend en outre un arrêté mettant en réquisition tous les ouvriers imprimeurs. Ceux qui se refuseront à satisfaire à la réquisition seront arrêtés.

« Le Directoire exécutif décide que les directeurs de la « fabrication des assignats sont autorisés à mettre en ré- « quisition pour le service des assignats tous les ouvriers « imprimeurs, et déclare que les ouvriers qui se refuseront « à cette réquisition seront réputés complices de la conspi-

« ration qui tend à faire manquer tous les services, et, en « conséquence, mis à l'instant en état d'arrestation. (Arrêté « du 14 brumaire an IV. Arch. nat., A. F. III, 181.)

Les émissions d'assignats furent d'abord votées par la Convention, en séance publique. Mais, peu à peu, quand elles devinrent trop fréquentes et trop excessives pour supporter la publicité, les comités des finances et de salut public les décrétèrent seuls, dans le secret de leurs réunions. Tout frein cessa, dès lors, d'exister, et, en peu de temps, 9 milliards d'assignats s'ajoutèrent aux 2.700 millions précédents. « Il faut, disait Cambon, avoir recours à « cette terre en friche qu'on nous a conservée, et créer de « nouveaux assignats. Ne nous dissimulons pas, Citoyens, « que sans cette ressource nous serions esclaves. Il faut « avoir recours à nos assignats, et toujours à nos assi- « gnats. » (Rapport du 1er février 1793 sur la création de 800 millions en assignats.)

« Cambon, disait Brissot, a acquis dans les finances « une réputation qu'il ne mérite pas et une prépondérance « bien funeste à la France. Son génie est dans ces mots : « *Émettre et toujours émettre des assignats !* » (Adresse de Brissot à ses commettants, citée dans les Mémoires de Meillan.)

Le Directoire employa non plus 400, mais 800 ouvriers aux ateliers de fabrication, et les Directeurs, comme les comités de la Convention, décrétèrent seuls entre eux les nouvelles créations, sans le concours des assemblées.

Leurs résolutions à cet égard sont prises dans la même forme que pour toutes les affaires courantes, au milieu desquelles elles figurent pêle-mêle. « Outre les 4 milliards « d'assignats ordonnés par l'arrêté du comité de salut pu-

blic en date du 8 brumaire, il sera, *de précaution*, fa-
« briqué pour une nouvelle somme de 4 milliards. » (Arrêté du Directoire exécutif, 26 brumaire an IV.)

« Il sera fabriqué pour 3 milliards d'assignats de 10.000 livres. « (Arrêté du 6 nivôse an IV.)

« Il sera fabriqué pour une somme de 4 milliards d'as-
« signats de 200 et 100 livres. » (Id.)

« Il sera fabriqué pour une somme de 4 milliards d'assi-
« gnats de 10.000 livres » (Arrêté du 29 nivôse an IV), etc. (Registre des délibérations du Directoire exécutif.)

35 milliards 603 millions de papier-monnaie sortirent ainsi successivement des presses, en vertu des arrêtés du Directoire.

Ces derniers 35 milliards 1/2, joints aux 9.978 millions émanant de la Convention, de l'assemblée législative et de la Constituante, portent à 45.581.411.000 livres le total des émissions.

A ces 45 milliards 1/2, le ministre Ramel juge à propos d'ajouter, dans sa récapitulation, 3 milliards d'assignats rentrés et remis en circulation par le Trésor. Il faut, d'un autre côté, déduire 1.051.000 livres ayant servi uniquement à l'échange de diverses coupures. Le total net des assignats mis en circulation s'élève donc à 47 milliards, 1/2 depuis leur première émission en décembre 1789, jusqu'à leur suppression en décembre 1795.

Cette dilapidation de 47 milliards 1/2 en six ans entraîna fatalement deux résultats que nous étudierons spécialement, sans nous arrêter plus longtemps au détail des émissions : 1° la dépréciation rapide et complète du papier-monnaie ; 2° la répudiation par l'État de son propre papier.

## II

Pour constater dans toute son étendue le mouvement de dépréciation successive des assignats, il suffit de consulter le tableau officiellement annexé à la loi du 5 messidor an V (23 juin 1797), rendue après le retrait du papier-monnaie.

Ce tableau récapitule, avec toute l'authenticité possible, l'échelle des cours formés par chaque département sur son propre territoire, et ceux de la trésorerie d'après la cote de Paris. En voici le résumé (1) :

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| 1790. | Mois de | janvier. . . . . | 96 p.100 | Assemblée constituante. |
| — | — | juillet. . . . . . . | 95 | — |
| 1791. | — | janvier . . . . . . | 91 | — |
| — | — | juillet. . . . . . . | 87 | — |
| — | — | octobre. . . . . | 84 | Assemblée législative. |
| 1792. | — | janvier . . . . . . | 72 | — |
| — | — | juillet. . . . . . . | 61 | — |
| — | — | septembre. . . . | 72 | Convention. |
| 1793. | — | janvier . . . . . . | 51 | — |
| — | — | juillet. . . . . . . | 23 | — |
| 1794. | — | janvier. . . . . . | 40 | — |
| — | — | juillet. . . . . . . | 34 | — |
| 1795. | — | janvier . . . . . | 18 | — |
| — | — | 2 juillet (messidor an III). . . . . | 2,97 | — |
| — | — | 3 novembre (brumaire an IV) . | 0,87 | Directoire. |
| 1796. | — | 1er janvier (nivôse an IV) . . . . . | 0,54 | — |
| — | — | 1er février (pluviôse an IV) . . . . . | 0,44 | — |
| — | — | 22 février (ventôse an IV) . . . . . | 0,29 | — |

1. Les cours relevés dans chaque département diffèrent, en plus ou en moins, dans des proportions souvent assez considérables, de ceux qu'a relevés la trésorerie. D'une manière générale, la province, pendant toute la durée du papier-monnaie, sauf dans certains départements de la frontière, cota des prix supérieurs à ceux de Paris.

Le papier-monnaie se maintint presqu'au pair, à ses débuts, pendant six mois ou un an. En janvier 1791, il tombe déjà à 91 0/0 de la valeur du métal. A la séparation de l'assemblée constituante, il ne vaut plus que 82 0/0. Dès l'ouverture de la Convention, il perd le quart et bientôt la moitié de son taux nominal ; en 1794, il n'en représente que le tiers environ ; enfin en 1795, dernière année effective de sa circulation, on le voit descendre à moins d'un cinquième, puis à 1 0/0 et 0,29 0/0 du montant de son libellé. Un assignat ou un mandat territorial, sur lequel le gouvernement inscrivait officiellement le chiffre de cent livres, n'était plus accepté que pour deux livres, une livre, enfin pour six sous. Et cependant l'État continuait à payer avec ces cent livres au pair ses rentiers, ses fournisseurs et ses fonctionnaires. La crise parvenue à ce degré d'intensité se prolongea environ un an.

Nous ne décrirons pas ici les troubles extraordinaires qu'entraîna cette chute progressive de 45 milliards de valeurs. Le tableau des misères des rentiers et des fonctionnaires trouvera plus loin sa place. Quant aux commerçants et aux particuliers, on peut juger des embarras de leur situation en ouvrant le *Code des transactions*, recueil plus gros que le Code civil, qui contient le texte de toutes les lois rendues dans le but de démêler, après coup, les inextricables complications des contrats passés sous l'empire du papier-monnaie.

La Convention constata le mal sans jamais vouloir en reconnaître les véritables causes : elle attribua la décadence des cours aux manœuvres des ennemis de la République, aux Anglais, aux émigrés, aux agioteurs, à tout le monde et à toutes choses, sauf à l'excès des émissions. Les assignats représentaient, en effet, l'unique instrument du salut. « Que les Français sachent bien, s'écriait Dubois-Crancé,

« qu'il leur faut l'assignat ou la mort. » (Discours de Dubois-Crancé, 4 ventôse an IV.) Il fallait à tout prix s'illusionner et continuer, quand même, l'emission à outrance.

De temps en temps, cependant quelques lueurs inquiétantes troublaient les esprits. En l'an III, on voit le comité de salut public convoquer d'urgence, à 9 heures du soir, tous les membres des comités de sûreté générale, de législation, et des finances : « De toute part, leur écrit « Cambacérès, il nous parvient des observations sur le « discrédit des assignats, sur le renchérissement effrayant « des comestibles et des marchandises de toute nature. » (19 prairial an III. Arch. nat., A. I. F. II, 67, 69.)

Pour combattre la baisse, les comités, comme la Convention ne surent pas employer d'autre moyen que la violence poussée jusqu'à l'extrême. Un premier décret avait interdit la vente du numéraire sur le territoire de la République et sur ceux qu'occupaient les armées françaises, *sous peine de six années de fer.* Toutes les transactions durent s'effectuer exclusivement en assignats. Les personnes convaincues d'avoir proposé ou arrêté des prix différents suivant que le payement s'effectuerait en métal ou en assignats devenaient aussi passibles *de 6 ans de fer.* « Toute personne qui refusera des assignats en payement « sera contrainte de les recevoir et condamnée à une « amende égale à la somme refusée », etc. (Décret du 11-16 avril 1793.) D'après le décret du 1er août, la peine est de 3.000 livres d'amende, plus trois mois de détention, en cas de refus d'assignats ou même de négociations à perte. La récidive entraîne une amende double *et 20 ans de fer!* (Décret du 1er août 1793.)

Enfin, la Convention décréta, le 5 septembre 1793, que « toutes les personnes convaincues d'avoir refusé des assi-

« gnats en payements, de les avoir donnés ou reçus à une « perte quelconque », même « *d'avoir tenu des discours* tendant à les discréditer, seront *punies de mort* avec confiscation de tous leurs biens. » Une gratification de 100 livres par condamné est promise au dénonciateur. (Loi du 5 septembre 1793.)

Un décret du 10 mai 1794 récapitula ces différentes dispositions, et soumit en outre aux procédures sommaires applicables aux suspects « les personnes prévenues d'avoir « vendu ou acheté du numéraire, d'avoir proposé ou arrêté « différents prix d'après le payement en numéraire ou en « assignats, d'avoir tenu des discours tendant à décréditer « les assignats, d'avoir refusé les assignats en payement, « de les avoir donnés ou reçus à une perte quelconque, « *ou d'avoir demandé, avant de conclure ou même d'entamer un marché, en quelle monnaie le payement serait « effectué.* » La prévention de ces crimes entraînait l'arrestation immédiate et la comparution devant les tribunaux criminels « qui connaîtront, sans instruction préalable et décideront sans recours en cassation ». La peine de mort et la confiscation de tous les biens devait être prononcée toutes les fois que les délits précédemment mentionnés auraient été commis dans l'intention de favoriser les manœuvres des ennemis, soit *intérieurs*, soit extérieurs de la République. (Décret des 10-20 mai 1794.)

Cambon cependant, pour combattre plus efficacement « les spéculations des contre-révolutionnaires », propose de supprimer la Caisse d'escompte et les sociétés par actions, d'abolir les lettres de change, de sévir contre les banquiers et les agents de change, de démonétiser les assignats à face royale, etc. Nous parlerons plus loin de ces diverses combinaisons. « Déjà, dit-il, trois mesures ont « fait monter les assignats: la démonétisation des assignats

« à face royale, la suppression de la Caisse d'escompte, les « mesures de rigueur contre les agents de change et les « banquiers... *Par ces diverses opérations, vous avez déjà « gagné 300 0/0.* » (Rapport du 12 septembre 1793.)

Nous ne mentionnerons point, parmi les autres procédés destinés à arrêter la dépréciation des assignats, les lois de *maximum*, déterminant les prix de vente des marchandises qu'aucun marchand ne devait dépasser sous peine de confiscation et d'amende (Décret du 4 mai 1793), ni l'emprunt forcé de 1793 combiné en vue de faire rentrer une masse d'assignats au Trésor : il en sera bientôt question.

Ces mesures arbitraires ne pouvaient évidemment pas atteindre leur but. Temporairement, cependant, après la loi draconienne du 5 septembre 1793, les cours remontèrent; mais on les vit reprendre, deux mois après, leur marche descendante que rien n'arrêtera plus. Le crédit fut le seul des ennemis de la République que sa violence ne put dompter. La guillotine même n'en eut pas raison.

Vers la fin de la Convention, un nouveau courant d'idées sembla se porter vers des combinaisons moins irrégulières, mais tout aussi inefficaces, pour arrêter la baisse du papier-monnaie. Cambon a résumé ces tentatives dans un rapport consacré à l'examen des opinions émises par ses collègues « en vue d'accélérer le retrait des assignats ». (Rapport du 7 ventôse an III.) Aucun de ces projets ne mériterait d'être mentionné, s'il ne donnait une idée de la pauvreté des conceptions financières de l'époque.

Cambon rappelait d'abord qu'il avait présenté, un mois auparavant, en pluviôse an III, le plan d'une loterie nationale de 4 milliards, destinée à retirer de la circulation pareille somme en assignats. Les lots devaient se composer de biens nationaux et d'inscriptions sur le Grand-Livre, perpétuelles ou viagères. « Ces moyens, disait-il, sont

« vastes et simples. Une loterie de 4 milliards aurait même « quelque chose de gigantesque, si la clarté et la simpli- « cité de son mécanisme n'en rendaient l'exécution facile. » (Rapport de Cambon fils aîné, au nom du comité des finances. Séance du 3 pluviôse an III.)

On avait très justement objecté : que la loterie proposée « n'augmentera pas d'un seul brin d'herbe, ni d'une seule « aune d'étoffe la production nationale » ; que, si Calonne, de détestable mémoire, était encore au pouvoir, il n'aurait pas inventé d'autre système, que la loterie devait être considérée comme une institution immorale. Cambon n'en persista pas moins à représenter l'exécution de son plan comme le salut du crédit public, et son rapport du 7 ventôse an III le recommanda de nouveau, avec instance, à l'exclusion de tous les autres.

Thibault aurait préféré à la loterie un emprunt en tontine : il voulait qu'à l'avenir les ventes de biens nationaux fussent effectuées moyennant le payement par les acquéreurs, non plus d'un capital, mais d'une rente qui gagerait le revenu destiné aux tontiniers ; ceux-ci, d'ailleurs, devaient posséder une première hypothèque sur les biens nationaux.

Lanthenas recommandait la création de caisses d'économie possédant le double caractère de caisses d'épargne et de caisses d'assurances sur la vie. La puissance de l'intérêt composé assurait à ceux qui y déposaient périodiquement de petites sommes la jouissance, à un moment donné, d'une rente ou d'un capital assez séduisants. Lanthenas espérait, par cet appât, attirer tous les assignats disponibles dans les caisses du Trésor.

Cambon répondait très justement à ses deux collègues : « La réussite des caisses d'économie et des tontines dépend « exclusivement de la confiance ; car un homme, qui sacrifie

« une partie de ses jouissances actuelles pour se procurer « à l'avenir un sort plus avantageux, a besoin d'une « garantie qui ne lui laisse aucun doute : nous ne pouvons « la lui assurer qu'en organisant définitivement le gou- « vernement républicain. Ainsi, sans cette grande mesure, « toutes les autres sont inutiles et illusoires. » (Rapport du 7 ventôse an III.)

Vernier demandait qu'on établît un impôt extraordinaire dont le produit servirait exclusivement à diminuer la masse des assignats en circulation. C'était, sans contredit, l'idée la plus sage, s'il eût été possible de la mettre à exécution. « Mais la loi du maximum et la réquisition « ayant occasionné des pertes considérables à l'agricul- « ture et au commerce, le comité a craint qu'une contri- « bution extraordinaire ne leur enlevât les ressources « nécessaires pour prospérer, comme vous désirez que le « fassent ces deux branches principales de l'économie « politique. » (Idem.)

Lozeau allouait une prime aux acquéreurs de biens nationaux qui se libéreraient en assignats par anticipation.

Balland organisait une banque nationale chargée de procéder à l'échange des assignats contre des reconnaissances nationales portant intérêt à 5 0/0, transmissibles par voie d'endossement, et remboursables à vue. Il espérait voir trois milliards au moins d'assignats affluer immédiatement à la banque nationale.

Ce concours de projets montre combien la gravité de la situation commençait à frapper tous les yeux. La ressource suprême du gouvernement révolutionnaire allait lui faire défaut, si la baisse continue du papier ne s'arrêtait pas ; chacun s'en rendait compte. Mais comment empêcher les événements d'aboutir à leurs conséquences inévitables ?

La Convention ne mit à exécution ni le plan de Cambon,

ni aucun de ceux qu'il énumérait dans son rapport. L'eût-elle fait, qu'elle n'aurait pas suspendu la décadence fatale de ses assignats. La marche de la dépréciation s'accéléra, au contraire, hors de toute mesure, depuis l'an III jusqu'à la suppression complète du papier-monnaie survenue un an après, sous le Directoire.

Nous avons donné le tableau des cours de dépréciation du papier-monnaie, extrait de la loi du 5 messidor an V. Ses chiffres disent avec une éloquence qui pourrait suffire à quel degré d'avilissement tombèrent successivement les assignats et les mandats territoriaux, en l'an III et en l'an IV. Cependant, on jugera mieux encore du trouble que subirent les relations sociales, en consultant le relevé suivant des prix courants de divers comestibles pendant ces deux dernières années.

Nous extrayons ce document des notes de fournitures faites au comité de salut public (1), par Méot, cafetier, maison Égalité ; Micaud, marchand de vin, 815, rue Traversière ; Montigny, limonadier, place du Carrousel ; Beaucaire, restaurateur ; Lefebvre, marchand de vin à la buvette du ci-devant Châtelet, etc.

Le prix d'une bouteille de vin ordinaire est, en brumaire an III, de 50 sous ; en messidor an III, de 4 livres ; en thermidor an III, de 8 livres ; en fructidor an III, de 10 livres ; en vendémiaire an IV, de 20 livres ; en brumaire an IV, de 30 livres.

Le pain coûte, en messidor an III, 16 livres la livre pesant ; en thermidor an III, 18 livres ; en brumaire an IV, 20 livres (2).

1. Arch. nat., papiers du comité de salut public. — A. F. II, 32.

2. Le prix du pain commun a peu varié. Le gouvernement le soutenait à 3 sous la livre. Le pain de luxe seul a ressenti les effets de la hausse générale du prix des marchandises.

Les principaux plats d'un déjeuner du 1er messidor an III sont ainsi tarifés : Un turbot, 230 livres; un paté, 180 livres ; un aloyau, 220 livres ; une dinde à la gelée, 160 livres; poivre fin, 15 livres ; une bouteille d'eau-de-vie, 30 livres ; au total le déjeuner coûte 1.254 livres : le nombre des convives n'est pas indiqué (1).

A un autre déjeuner, deux mois plus tard, le 1er fructidor an III, on paye : Un pâté froid, 250 livres ; un dindon, 100 livres; une poularde, 100 livres ; une bouteille de sirop d'orgeat (2), 140 livres; une bouteille d'eau-de-vie, 55 livres; au total : 1.135 livres pour le déjeuner.

Un mois après, 1er vendémiaire an IV : Un pâté vaut 400 livres; deux poulardes et une dinde, 400 livres; une bouteille d'eau-de-vie, 70 livres; une bouteille de sirop d'orgeat, 150 livres. La note du déjeuner s'élève à 1.540 livres.

Enfin, en se reportant à la dernière note, par ordre de date, celle du 4 brumaire an IV (26 octobre 1795), on voit que le dîner et le souper du comité coûtent ensemble 5.660 livres, savoir : Trois perches, 400 livres. ; un chapon,

1. Aucun document n'indique le nombre des convives. Il devait varier souvent, si l'on en juge par les quantités de café et de vin consommées quotidiennement. Ainsi : 1er brumaire an IV, 3 demi-tasses et sucre, 40 livres ; 2 brumaire, 6 demi-tasses et sucre, 70 livres ; 4 brumaire, 10 demi-tasses et sucre, 3 suppléments, 120 livres ; 5 brumaire, 19 demi-tasses et sucre, 3 suppléments, 200 livres ; 6 brumaire, 7 demi-tasses et sucre, 3 suppléments, 85 livres ; etc. (Mémoire de ce qui a été fourni au comité de salut public par le café du Dix-Août.) Quant au vin : 1er brumaire an IV, 40 bouteilles, 1.200 livres: 4 brumaire, 20 bouteilles, 600 livres; 5 brumaire, 96 bouteilles, 2.880 livres ; 7 brumaire, 60 bouteilles, 1.800 livres, etc. (Note de Micaud.)

Le comité de salut public, depuis le 14 germinal an III, se composait de seize membres. Evidemment, plusieurs d'entre eux manquaient souvent. Mais, d'autres jours, la table devait recevoir des invités en excédent.

2. A presque tous les repas du comité figure une bouteille de sirop d'orgeat dont le prix semble relativement excessif.

260 livres ; cardon à la moelle, 150 livres ; une langue de veau, 650 livres ; une épaule de veau, 650 livres ; un pâté, 800 livres ; un brochet, 1.000 livres ; pâtisserie, 250 livres ; sel, 120 livres ; 12 poires crassane, 120 livres ; une bouteille d'eau-de-vie, 100 livres.

A cette époque, les assignats avaient presque atteint leur taux le plus bas, 1 0/0 environ de la valeur nominale. Ils descendirent quelque temps après au-dessous même de 1 0/0 ; et, si la fin de la Convention n'eût mis un terme aux repas du comité de salut public payés par l'État, le prix de chacun de leurs déjeuners ou soupers eût bientôt figuré pour plus de 10.000 livres dans la comptabilité publique.

## § 2. — FAILLITE DE L'ÉTAT SUR LE PAPIER-MONNAIE

I. Premier essai de faillite sous la Convention : démonétisation des assignats *à face royale*. — Danton et Cambon, promoteurs de la mesure. — II. Le Directoire brise la planche aux assignats. — Mandats territoriaux. — Réductions diverses de la valeur du papier-monnaie. — Faillite définitive. — Discussion aux conseils. — Laffon-Ladébat, Lecouteulx, etc. — Responsabilité de l'assemblée constituante.

### I

L'effrayante dépréciation des assignats ne pouvait manquer de provoquer les idées de faillite. Le germe de ces désastreuses idées, avant que les pouvoirs publics s'en emparent, se trouve dans les projets financiers émanant des particuliers, dont les lettres remplissent les cartons du comité de salut public. Quelles que soient les combinaisons mises en avant par les auteurs de cette correspondance, elles aboutissent toutes à la répudiation totale ou partielle du papier-monnaie. Chacun sent qu'une telle

solution s'imposera prochainement, et ambitionne le triste honneur de la conseiller le premier.

De tous ces plans, le plus raisonnable et le plus modéré est celui de Vernier, ancien membre de la Constituante, qui confie, de la main à la main, son travail à ses collègues du comité, « pour les déterminer enfin, dit-il, à s'occuper « des finances, toute affaire cessante »...... « On ne peut « se le dissimuler, dit Vernier, la *discrédit total* de nos « assignats est inévitable; il est même très prochain; on « pourrait dire plus : il est presque entièrement opéré. « Pour comble de maux, la fabrication ne peutégaler nos « dépenses journalières. Elle ne s'élève qu'à 60 ou 70 mil« lions par jour, et nous dépensons de 80 à 90 millions. « Le moment où la chute entière des assignats se portera « au cœur ou au centre de la République produira des « maux incalculables et la frappera de mort. Je viens vous « présenter, d'après les réflexions des hommes les plus « éclairés en finances, les seules ressources que vous puis« siez tenter pour prévenir ou arrêter de si grands maux, « ou du moins en tempérer les effets. » (Observations remises par Vernier au Comité de Salut public, 8 fructidor an III. Arch. nat., A F. II, 20.)

Vernier confiait à des caisses particulières « totalement « indépendantes du gouvernement » le soin de liquider les assignats. Il dotait ces caisses de 3 milliards 170 milions environ de créances à recouvrer par le Trésor sur les contribuables, sur les communes, sur la Belgique, etc., de lingots, effets, meubles, etc. Il faisait fabriquer, en outre, 150 millions de monnaie de cuivre. Avec ces 3 milliards et demi de valeurs, les caisses devaient rembourser la moitié environ du papier en circulation, en exceptant de l'opération les assignats de 50 livres et au-dessous (1).

1. Le Directoire, en 1795, conçut un plan analogue, admis par le conseil des Cinq-Cents, mais repoussé par les Anciens.

Sans doute le public perdait encore, par cette combinaison, la moitié du montant des assignats dont il était détenteur. « Mais tout le monde serait bien content, dit « Vernier, de toucher la moitié de la valeur de 1790. » Une faillite de moitié seulement passait alors pour une sage opération.

Le premier exemple *officiel* de manque de foi, en matière de papier-monnaie, fut donné par la Convention, lorsqu'elle démonétisa les assignats *à face royale.*

Il existait, en 1793, deux natures d'assignats absolument identiques au fond et ne différant que par leur forme extérieure : les uns *à face royale*, imprimés avant la chute de la royauté, les autres revêtus, depuis, des insignes républicains. Les royalistes, par puérilité, accaparaient les assignats portant l'image du souverain, à l'exclusion des autres, et les payaient plus cher. « Les assignats à la « face du tyran, dit Chabot, gagnent 10 0/0 chez ces mes- « sieurs de Lyon, de Bordeaux, de Marseille et de Paris. « Je viens vous proposer de les punir par le même endroit « qu'ils ont péché envers la République. » (Séance du 30 juillet 1793). Cambon cependant, au premier abord, ne put s'empêcher de faire observer que la démonétisation proposée porterait une grave atteinte au crédit du papier-monnaie : « La mesure de Chabot, dit-il, ne produira-t- « elle qu'un bon effet? *Attaquer le titre de monnaie qu'ont « les assignats royaux, n'est-ce pas discréditer les autres?* « Il faut agir avec prudence, surtout dans ce moment où « nous ne pouvons pas dire que nous ne ferons pas une « nouvelle création pour terminer la campagne. » (Idem.)

Cambon comprenait donc toute la gravité de l'acte auquel il ne tarda pas à s'associer, et ce fut en pleine connaissance de cause qu'il devint le complice de la mesure.

Il la proposa lui-même, en effet, mais demanda, qu'elle fût restreinte aux assignats d'une valeur supérieure à 100 livres. Danton justifiait ainsi cette limite : « Quels sont ceux « qui supportent la misère publique, qui versent leur sang « pour la liberté? ce sont ceux qui n'ont pas en leur pou- « voir un assignat de 100 livres. » (Discours de Danton, 30 juillet 1793.) Ainsi, l'on pouvait impunément spolier les riches, seuls détenteurs des assignats supérieurs à 100 livres. « Frappez ! que vous importent les clameurs des « aristocrates ! Soyez comme la nature : elle voit la con- « servation de l'espèce : ne regardez pas les individus. « (Applaudissements). » (Idem.)

En vain Bazire s'écria-t-il : « Le moyen proposé n'est « qu'une banqueroute partielle ! (Murmures.) Si vous « anéantissez les assignats qui portent l'empreinte royale, « on craindra pour ceux qui sont revêtus des insignes de « la République. (Nouveaux murmures). »

Un autre membre, Fonfrède, insinua spirituellement : « Je demande que l'assemblée décrète qu'en aucun cas « les assignats *républicains* ne seront démonétisés. » Lacroix l'interrompit aussitôt : « Cette proposition est per- « fide : je demande l'ordre du jour. »

Cependant Danton appuyait énergiquement la combinaison de Cambon. « Cambon l'a longtemps méditée, dit- « il, il est de notre devoir de l'adopter. » Et Danton ajoute : « *Les riches frémissent de ce décret, mais je sais que ce qui* « *est funeste à ces gens est avantageux pour le peuple.* » (Séance du 31 juillet 1793.) La grande voix de Danton entraîna les applaudissements et le vote de la Convention. Les assignats à face royale furent démonétisés, séance tenante.

Démonétiser le papier-monnaie, c'était répudier les engagements les plus sacrés de l'État. On avait créé 1.440 millions d'assignats à face royale, d'une valeur supérieure à

100 livres : 881 millions, rentrés au Trésor, avaient été brûlés ; 558 millions restaient donc en circulation au jour de la démonétisation. C'est à cette masse de papiers que s'étendit la première banqueroute.

Le décret du 30-31 juillet 1793 portait : « Art. 1. — A « compter de ce jour, les assignats à face royale au-dessus « de 100 livres *n'auront plus cours forcé de monnaie.* » La démonétisation était immédiate et complète. Seulement l'État continuait à recevoir les assignats démonétisés, « en « payement de tout ce qui est dû à la nation », jusqu'au 1er janvier suivant. Ce tempérament n'apportait qu'une faible atténuation au caractère spoliateur de la mesure. Le 18 décembre, douze jours avant la date de forclusion, sur les 558 millions démonétisés, 354 millions avaient seuls pu profiter de la faculté temporaire que leur offrait le Trésor. 204 millions demeuraient donc à l'état de simples morceaux de papier dans les mains de leurs porteurs. (Discours de Cambon, 24 frimaire an II, 18 décembre 1793.) Ce qui n'empêcha pas Cambon de déclarer que « le décret sur la « démonétisation des assignats à face royale était une *su-* « *perbe expérience* qui aurait le plus grand effet. (Idem) (1).

Il devenait facile, dès ce moment, de prévoir le sort pro-

1. Cette répudiation entraîna les conséquences ordinaires des mesures brutales et injustes. Les porteurs favorisés obtinrent, sous main, aux caisses du Trésor, l'échange de leurs assignats à face royale contre des assignats ayant cours. Ainsi, sur la recommandation d'Enlart, on voit son collègue Carnot, du Comité de Salut public, autoriser le citoyen Piout à échanger mille livres d'assignats à face royale. (Papiers du Comité de Salut public, 9 nivôse an II. Arch. nat., A. F. II, 58).

Cambon s'indignait de voir son décret violé : « Vous avez décrété, « s'écrie-t-il, que, passé le 1er janvier (vieux style), les assignats à face « royale ne pourraient avoir d'autre emploi que le feu. Eh bien ! croiriez- « vous qu'il y a des hommes qui veulent se mettre au-dessus des lois ? » (Séance du 4 nivôse an II.) Un particulier affiche dans Paris qu'il continue à recevoir les assignats démonétisés. Un député en mission proroge, par

chainement réservé d'une manière générale au papier-monnaie. Le papier-monnaie n'était plus « qu'un moyen « de faire la banqueroute sans la déclarer. » (1).

## II

En succédant à la Convention, le Directoire trouva, comme on l'a vu, la valeur des assignats cotée au-dessous de 1 pour 0/0. Ce taux lui fit comprendre qu'il lui faudrait bientôt chercher une autre combinaison pour subsister. Un premier décret du 23 décembre 1795 ordonna de briser la planche aux assignats. On procéda en grande solennité à cette destruction, sur la place Vendôme, le 19 février 1796. Mais, dans l'intervalle du 23 décembre 1795 au 19 février 1796, avant de se dessaisir des planches, on s'était hâté de tirer et d'émettre un dernier lot de 12 milliards d'assignats. (Ramel, *Des finances de la République.*) Ce n'était pas le moyen d'arrêter la dépréciation.

La Révolution, lorsqu'elle vit la ressource des assignats

un arrêté, le cours des assignats à face royale, jusqu'au 1er mars dans son district, etc. (Idem).

En outre, le décret de démonétisation fut, avant l'annonce officielle, connu de certains confidents du pouvoir qui s'empressèrent d'avertir leurs amis. Le général Okeeffe, commandant à Besançon, expose qu'un habitant de cette ville, informé de la mesure avant l'arrivée de la poste, s'est empressé de payer à son créancier, en assignats à face royale, une ancienne dette de 14.000 livres. (Lettre à Cambacérès, 10 prairial an III. Arch. nat., A. F. III, 20.)

1. M. Thiers, reproduisant cette réflexion extraite d'une brochure de Calonne, ajoute de son propre chef: « que c'était un moyen de faire porter « la banqueroute sur tout le monde, c'est-à-dire de la rendre nulle. » (*Histoire de la Révolution française.*) M. Thiers semblerait approuver la faillite accomplie sur le papier-monnaie, ce qui n'est pas supposable.

lui échapper définitivement, y substitua immédiatement celle des *mandats territoriaux*. Ce nouveau signe fictif de monnaie, analogue au précédent sauf le changement de nom, reçut en dotation la même garantie : celle des biens nationaux.

Quant aux assignats restant en circulation pour une valeur nominale de 35 milliards environ, leur sort fut réglé par une première banqueroute officielle. On ne les admit plus que sur le pied de 1 p. 0/0 du montant de leur libellé en payement de l'emprunt forcé, ou bien à raison de trente capitaux pour un en échange des nouveaux mandats territoriaux. L'État lui-même déterminait le taux de sa faillite. (Loi du 18 mars 1796.)

Comment le Directoire supposa-t-il qu'au moment où se consommait cette liquidation désastreuse des émissions antérieures, le public accueillerait avec faveur la nouvelle émission de deux milliards 400 millions de mandats territoriaux ? Leur cours se fixa d'abord à 18 0/0. Mais les 2.400 millions ayant été épuisés en quelques mois, l'abus de leur circulation les fit tomber bientôt sur le marché à 5 0/0. (10 septembre 1796.) Leur cours descendit progressivement à 1 0/0. C'est dire que les assignats, qui valaient officiellement 30 fois moins que les mandats, perdaient toute valeur.

« Toutes ces circonstances, remarque Ramel, prouvaient « que le temps des figures était passé, et qu'il fallait reve-« nir aux réalités. » C'était se rendre bien tard à la vérité !

Il en fut des mandats territoriaux comme des assignats. Les caisses publiques ne les acceptèrent plus qu'aux taux du jour, sans tenir compte de leur libellé nominal. Des arrêtés officiels publiaient périodiquement la cote moyenne des cours. (Loi du 31 juillet 1796.) Enfin, après diverses mesures dilatoires, arriva la solution fatale, depuis long-

temps prévue, depuis longtemps même partiellement réalisée en fait, et dont la proclamation officielle ne pouvait plus être reculée : *La démonétisation générale du papier-monnaie.* L'État annula tous ses billets en circulation, assignats et mandats territoriaux réunis, montant à plus de 35 milliards.

La loi du 16 pluviôse an V (4 février 1797), qui proclamait cette immense faillite, se borne à alléguer les motifs suivants : « Considérant que la faible valeur des mandats qui « restent dans la circulation les rend inutiles aux transac- « tions entre les citoyens, que cependant ils favorisent des « spéculations nuisibles et prolongent une complication « dangereuse dans la comptabilité... etc. »

Jusqu'au 21 mars 1797, les mandats territoriaux purent encore être reçus sur le pied de 1 0/0 en payement des contributions et d'une partie du prix des biens nationaux. Passé ce délai, le papier-monnaie cessa d'exister.

Les conseils du Directoire ne purent sanctionner sans quelque émotion cet éclatant manque de foi : « Je viens « réclamer contre des résolutions qui violent la foi publi- « que », dit un membre du conseil des Anciens. (Laffon-Ladébat, 16 pluviôse an V.) — « Je m'étonne, ajoutait un « autre, qu'après ce qui a été dit sur la solidité et le crédit « des mandats lors de leur émission, on vienne aujourd'hui « proposer de les anéantir. » Mais le Directoire s'inquiétait peu de ces protestations ; il devait six mois plus tard décréter une autre banqueroute, celle de la dette publique, et s'habituait à exécuter d'un cœur léger ces opérations. Le rapporteur, au conseil des Anciens, se bornait à dire : « Il est temps de nous débarrasser de toutes ces broussail- « les de papier-monnaie qui embarrassent encore le terrain « sur lequel nous marchons. » (Rapport de Lecouteulx, Anciens, 16 pluviôse an V.) Qu'aurait dit l'ombre de Mira-

beau, en entendant traiter de la sorte la merveilleuse création que lui et ses amis représentaient comme la source infaillible de la prospérité publique. Six ans après ses séduisantes promesses, les assignats, les mandats territoriaux, avilis et perdus, n'étaient plus qu'une broussaille dont il fallait d'urgence déblayer le terrain !

L'Amérique venait, elle aussi, de liquider le papier-monnaie émis pour les besoins de la guerre de la liberté, en 1777. Son papier, reçu d'abord au pair, avait fléchi à 90, à 50, à 5 0/0, et était enfin tombé à 2 0/0, en 1780. Les États-Unis jugèrent alors nécessaire de le démonétiser ; mais, au lieu de laisser, dans les mains du public ruiné, des mandats devenus sans valeur, le gouvernement américain les remboursa fidèlement au cours de l'émission ; chaque porteur reçut la valeur de son papier telle qu'elle était cotée à la date de sa mise en circulation. Cet acte de bonne foi exerça une si heureuse influence sur la situation financière du pays, qu'en peu de temps le cours de la dette gagna de 20 à 30 0/0. La faillite décrétée par le Directoire eut un effet nécessairement inverse sur le crédit public et ne conjura pas la détresse du Trésor, qui ne fit que s'accroître jusqu'au Consulat. Nous le verrons plus loin.

Et maintenant, dans cet immense désastre, qui doit-on mettre en cause? La Convention pouvait-elle, à son avènement, liquider honorablement le papier-monnaie? Le pouvait-elle davantage à son départ? Était-il possible au Directoire d'éviter la faillite? Comment reculer dans la voie où l'on était engagé? Même un gouvernement régulier n'aurait point réussi à sortir légalement d'une situation à ce point compromise. A plus forte raison, les gouvernements révolutionnaires de la Convention et du Directoire, en guerre avec la France et l'Europe, soumis aveuglément aux

passions populaires et aux nécessités du moment, devaient-ils fatalement épuiser jusqu'à ses dernières limites le système qu'ils trouvaient installé : « L'assignat ou la mort ! »

La véritable responsabilité de la catastrophe remonte, nous l'avons dit plus haut, à la première assemblée qui, en pleine paix, par crainte de l'impopularité des impôts, créa les assignats. Celle-la mérite justement les sévérités de l'histoire; car, de parti pris, libre dans son choix, elle préféra les déplorables illusions du papier-monnaie aux salutaires procédés d'une administration régulière. Pour jouir des avantages immédiats d'une apparente abondance, elle sacrifia lâchement les budgets et l'honneur même de ses successeurs.

Aussi Cambon put-il, en toute vérité, répondre à ses accusateurs, après le 9 thermidor : « Le système des « assignats n'est pas de nous : il est de l'assemblée con- « stituante : nous avons dû le maintenir. » (Discours du 18 brumaire an III, 8 novembre 1794.)

---

## CHAPITRE XXIV

### FAILLITE DE L'ÉTAT SUR LA DETTE PUBLIQUE

I. Grand-livre. — Rapport de Cambon. — But politique de la mesure. — II. Misérable sort des rentiers payés en assignats. — Leurs plaintes jusqu'à la reprise des payements en numéraire, en 1801. — III. Banqueroute définitive en 1797. — Tiers consolidé. — Discussion aux conseils. — Rapport de Crétet. — Montant exact de la banqueroute.

I

Les rentiers, avant la banqueroute officiellement consommée sur leur capital, en septembre 1797, par la constitution du tiers consolidé, subissaient depuis longtemps sur leurs arrérages une réduction progressive résultant des payements en assignats. Les porteurs reçurent d'abord 80, puis 50, puis 20, puis 5 p. 0/0, puis une proportion moindre encore de leur créance semestrielle. La faillite, bien que non officiellement déclarée, n'en existait pas moins effectivement ; les plaintes des malheureux rentiers attestent sa douloureuse réalité. Cependant, c'est à ce moment qu'intervient la création du grand-livre de la dette publique.

Il est difficile de comprendre la gloire qui s'est attachée à cette occasion au nom de Cambon, promoteur et rapporteur du projet. Créer un grand-livre de la dette publique au mois d'août 1793, quand l'État manquait semestriellement à ses engagements, lorsqu'il se trouvait à la

veille d'y faillir plus gravement encore, était-ce une œuvre glorieuse? Était-ce même une œuvre sérieuse? Involontairement, la pensée se reporte à l'unification de la dette opérée par le gouvernement turc quelques mois avant la suspension définitive de ses payements.

Le rapport, après avoir récapitulé les dettes existantes, annonçait immédiatement l'ouverture d'un emprunt; l'unification de la dette n'était donc que le prélude d'un appel de fonds. Par surcroît de précautions, Cambon organisait, derrière l'emprunt volontaire, pour lequel il provoquait les souscriptions libres, un emprunt forcé frappant avec des conditions plus dures tous ceux qui, au 1er décembre 1793, n'auraient pas fourni une contribution suffisante à l'emprunt volontaire.

En créant le grand-livre de la dette publique, Cambon poursuivait encore un autre but, tout à fait étranger aux finances ; il voulait républicaniser la dette : « Nous ne « devons pas, écrit-il, laisser la dette nationale reposer « sur des titres consentis au nom des rois... L'opération « est très politique, j'ose même dire nécessaire à la Révo- « lution. Ceux qui espèrent ou favorisent la contre-révo- « lution disent : Gardons soigneusement les titres de « Louis XIII, Louis XIV, Louis XV et Louis XVI, des ci- « devant États généraux, du défunt clergé, des parle- « ments, des cours des aides et de toutes autres corpora- « tions supprimées, parce que tous ces établissements si « chers à nos cœurs peuvent ressusciter, et nous espérons « qu'ils ressusciteront. Alors, en nous présentant à nos « seigneurs, nous dirons : Nous avons conservé les anciens « titres que vous avez souscrits ; nous n'avons voulu recon- « naître pour nos débiteurs que le clergé et la noblesse, ou « le roi : vous devez nous favoriser. Ruinez tous ceux qui, « ayant cru à la République, ont obéi à ses prétendues

« lois ; la dette sera diminuée d'autant, et notre créance « sera plus assurée. »

« C'est à ces idées chimériques que s'alimente la superstition monarchique Détruisons donc tout ce qui peut lui « servir d'aliment ! Que l'inscription sur le grand-livre soit « le tombean des anciens contrats !... Que la dette contractée par le despotisme ne puisse plus être distinguée « de celle qui a été contractée depuis la Révolution ! Je « défie monseigneur le despotisme, s'il ressuscite, de reconnaître son ancienne dette, lorsqu'elle sera confondue « avec la nouvelle. »

A chaque page, Cambon insiste énergiquement sur ce côté politique de la mesure : « Cette opération faite, vous « verrez le capitaliste qui désire un roi, parce qu'il a un roi « pour débiteur, désirer la République qui sera devenue « sa débitrice, parce qu'il craindra de perdre son capital en « la perdant. »

Supposer que la République allait être désirée comme débitrice constituait une illusion dont Cambon ne pouvait être dupe. Il se garde, en effet, d'aborder la question de la reprise des payements en espèces métalliques : là cependant résidait le point essentiel à résoudre, celui qui préoccupait le plus vivement les rentiers, celui qu'il fallait traiter en première ligne dans un rapport concernant la dette publique.

Loin d'y songer, il institue, au contraire, un impôt sur la rente, innovation que ne mentionnent jamais ses admirateurs, et dont il paraît juste pourtant de lui rapporter l'honneur. « Nous vous proposons, dit-il, de décréter que « toute la dette publique inscrite sur le grand-livre sera « taxée au principal de la contribution foncière », c'est-à-dire réduite d'un cinquième.

« Nous n'ignorons pas que cette proposition fut rejetée

« par le corps constituant après une discussion solennelle : « nous savons que l'Angleterre l'a toujours rejetée, mais « tous ces exemples n'ont pas pu nous entraîner. »

Voilà donc ce que les rentiers gagnaient à la création du grand-livre en 1793 : un impôt sur leurs arrérages ! Payés en assignats dont la valeur diminuait chaque jour et sera bientôt nulle, ils se voyaient encore retenir un cinquième de ces assignats, chaque semestre, à titre de principal de la contribution foncière. En outre, les transferts étaient assujettis à un droit des 2/5 de l'inscription, équivalant à 2 pour 100 du capital. Nous verrons plus loin comment ces taxes disparurent.

Cambon poursuivit jusqu'à l'extrême limite son idée de républicaniser la dette : « Comme la malveillance pour- « rait encore conserver des *renseignements* qui entretien- « draient des espérances, il faut, dit-il, exiger que tous « les titres ou *indications* qui sont chez les notaires et « autres officiers publics soient rapportés pour être an- « nulés et détruits. Il faut aussi prévenir que les créan- « ciers, en se procurant des copies ou des extraits colla- « tionnés, ne remplacent les titres originaux. Nous vous « proposons d'en défendre la délivrance, sous peine de « dix années de fer. »

Dix ans de fer pour avoir délivré copie d'un acte ! Cambon hésite lui-même devant l'excès de ces mesures : il reconnaît : « qu'elles peuvent paraître minutieuses ou « trop rigides. Mais lorsqu'une nation se régénère, il faut « renouveler tout ce qui existe. Républicanisez la dette, « nous le répétons, et tous les créanciers de la nation « seront républicains. »

La Convention adopta textuellement l'ensemble de ces dispositions, qui formèrent les 229 articles de la loi du 24 août 1793.

Ainsi, annonce de l'ouverture d'un emprunt, destruction dans un but politique de tous les titres royaux, même de leurs copies ou des traces de leur existence, impôt sur la rente, impôt sur les transferts, tel est le résumé de l'opération si vantée de la création du grand-livre de la dette publique en 1793. Le renom de cette œuvre financière a été emprunté à celui dont jouit à juste titre le grand-livre actuel : on a réussi dans une certaine mesure, aux yeux du public crédule, à faire rejaillir l'honneur de l'un sur l'autre. Mais le seul mérite d'un grand-livre consiste dans la fidélité avec laquelle ses engagements sont remplis. Quel rapport existe-t-il entre le grand-livre d'un commerçant failli et le grand-livre d'un honorable négociant ? Le grand-livre actuel n'a rien de commun avec celui de 1793, compilation de titres impayés, classification de créances arriérées qu'une colossale banqueroute se préparait à liquider.

## II

Le sort des malheureux rentiers payés en assignats se perpétua sans que le gouvernement se préoccupât, plus que Cambon, de leurs souffrances. Cependant, au mois d'août 1796, un an avant la banqueroute du tiers consolidé, quelques voix compatissantes s'élevèrent en leur faveur.

« La justice exige, disait Camus, que l'on vienne « promptement au secours des rentiers et pensionnaires. Si « l'état des finances ne permet pas de leur payer à présent « la totalité des sommes auxquelles ils ont droit, on ne « saurait se dispenser de leur accorder *une portion* de « leurs rentes et pensions. » (Motion de Camus, 27 thermidor an IV, 14 août 1796

« Lorsqu'il est notoire, ajoutait le rapporteur au conseil « des Cinq-Cents, qu'aucun des objets de nécessité ne se « vend plus qu'en numéraire, il faut bien que vous payiez « vos créanciers en cette monnaie. »

Mais le service des rentes, pensions, etc., exigeait 250 millions de francs environ par an, et il était impossible de trouver pareille somme. On calcula qu'on pourrait peut-être payer le quart en numéraire, et la loi du 21 septembre 1796 stipula qu'un acompte du quart serait dorénavant soldé en monnaie métallique. « Le quart ! Quelle « faible portion, ajoutait le rapporteur, pour des créan- « ciers légitimes à qui vous ne délivrez depuis des années « que du papier sans valeur... Citoyens, l'acompte que « vous leur accorderez, quoique infiniment modique, exci- « tera leur reconnaissance et leurs bénédictions. Mais « n'imaginez pas que leurs bénédictions attestent que vous « aurez rempli votre devoir : ce qu'elles attesteront, c'est « la misère extrême de vos créanciers et l'état désespéré « dont ils commencent à sortir. »

Le projet fut voté (Loi du 21 septembre 1796, 5e jour compiém. an IV), mais ses bonnes intentions restèrent à l'état de lettre morte. On continua à payer en papier aussi bien les trois quarts des arrérages que le dernier quart stipulé en numéraire. La nature du papier seule différa : les rentiers reçurent deux sortes de bons ; les uns appelés bons des trois quarts ; les autres bons du quart. Les premiers n'étaient admis en payement des biens nationaux que pour la portion acquittable en valeurs autres que le numéraire ; les bons du quart, au contraire, pouvaient concourir à l'acquisition de ces biens, au même titre que l'argent et avec sa prime. (Loi du 20 février 1797.)

Les rentiers employaient donc les bons qu'ils recevaient soit à l'achat des biens nationaux, soit au payement des

contributions, ce qui ne les faisait pas vivre. Souvent ils les cédaient à vil prix. Les bons du quart, les meilleurs de tous, se négociaient vers la fin de 1797 à 60, 70, et 75 pour 100 de perte, d'après les cours officiels, et les bons des trois quarts à 80 et 90 pour 100 de perte ; ils devaient tomber encore plus bas.

Aussi les plaintes ne discontinuaient-elles pas. « Après « une si longue infortune, s'écriait un membre des Cinq-« Cents, après tant de patience et de souffrances, les rentiers « ont le droit d'exiger de vous de jeter sur eux l'œil de la « compassion. Ils ont le droit de vous dire : remplissez enfin « vos promesses, que cette foi nationale si souvent jurée « entre nos mains ne soit plus un vain nom. J'ai entendu « des hommes, dont l'aspect est aussi dur que l'esprit est « rétréci, dire froidement que la banqueroute était inévi-« table, qu'il était impossible de payer les rentiers. Il faut « éloigner cette horrible perspective ; il faut effacer la « tache dont nous couvre la conduite tenue jusqu'à pré-« sent envers les rentiers. » (Motion d'ordre de Viennot-Vaublanc sur la nécessité de séparer les fonds destinés aux rentiers de ceux des autres dépenses. Cinq-Cents, 23 prairial an V, 11 juin 1797.)

Les papiers du Directoire contiennent des lettres désespérées telles que celle-ci : « Au nom de la justice et de « l'humanité souffrante, jetez une larme de pitié sur les « malheureux rentiers de l'État... Le sort des rentiers se « trouve dans une position tellement déplorable que je « ne serais point étonné que, dans le nombre, il en fût qui « fissent des vœux pour l'ancien ordre de choses. Mal-« heureux pour malheureux, mais toujours malheureux, « l'homme enfin se lasse... Signé : Jean Regnault, La Ro-« chelle, 24 vendémiaire an VI. Renvoyé à la section des « finances. » (Arch. nat., A. F. III, 120.)

Plus tard, après la loi du tiers consolidé, la commission des Cinq-Cents proposa de payer la totalité des arrérages en numéraire. Les créanciers accueillirent avec stupeur cette nouvelle qui aurait dû les combler de joie, tant ils étaient certains de ne plus rien recevoir, si une mesure aussi irréalisable venait à être votée. « Il est impossible, « dit un de leurs défenseurs, d'expulser de nos recettes « toute espèce de papier... Quelle raison d'user de tant de « rigueur vis-à-vis des rentiers ? Si on veut les payer, il « n'est que cette voie (celle de l'emploi du papier). Dans « les circonstances passées, on a reconnu qu'elle était la « seule praticable : comment aujourd'hui que les temps « sont plus difficiles, en tenter une dont le succès a été « déjà reconnu impossible. Représentants du peuple, déjà « les besoins publics ont arraché aux rentiers et aux pen- « sionnaires assez de pénibles sacrifices !... Votre devoir « le plus doux doit être de cicatriser leurs plaies. » (Opinion de Trumeaud, Cinq-Cents, 23 vendémiaire an VIII.)

Par humanité donc, le Directoire repoussa le projet de payer les rentes en numéraire, et continua d'acquitter les arrérages en papier.

Il en fut ainsi jusqu'au Consulat, en 1801. Une loi du 23 thermidor an IX ordonna le payement des rentes et pensions *en numéraire effectif*. Cependant, même à cette époque, la panique de 1799 se renouvela : « Tel est le pouvoir « de la défiance et de l'habitude, dit Gaudin, que la réso- « lution de rétablir le payement de la dette publique en « numéraire avait inspiré une sorte de terreur à cette « classe de créanciers, qui craignait que cet engagement ne « pût être rempli et que son sort ne devînt pire qu'aupa- « ravant. » (*Notice sur les finances de la France.*) Cette fois les craintes des rentiers étaient mal fondées. Depuis 1801, en effet, le payement des arrérages des rentes et pensions

en numéraire n'a point cessé de s'effectuer régulièrement.

III

Après avoir poursuivi jusqu'au retour de l'ordre l'histoire des banqueroutes partielles pratiquées, chaque semestre, par le gouvernement de la Révolution sur les arrérages de rentes, nous arrivons à celle qu'il consomma d'une manière officielle et définitive sur le capital de la dette publique, en 1797.

Combien il est pénible, en abordant cette faillite tristement célèbre du tiers consolidé, de rappeler les fières déclarations de l'assemblée constituante, au début de la Révolution : la loi du 17 juin 1789 « mettant les créanciers « de l'État sous la garde de l'honneur et de la loyauté de la « nation française » ; celle du 13 juillet 1789 par laquelle « l'assemblée déclare que la dette publique ayant été mise « sous la garde de l'honneur et de la loyauté française, nul « pouvoir n'a le droit de prononcer l'infâme mot *banque-« route*, nul pouvoir n'a le droit de manquer à la foi publi-« que, sous quelque forme et quelque dénomination que « ce puisse être »; Mirabeau s'écriant : « c'est la fidélité du « roi envers les créanciers de l'État qui nous a conduits à « la liberté; s'il eût voulu se constituer débiteur infidèle, « il n'était pas besoin qu'il nous délivrât de nos fers. » (Discours sur le crédit national, 29 août 1789); Cambon lui-même déclarant que « tous les Français qui ont juré « le maintien de la Constitution sont responsables du « payement annuel des rentes. La garantie de 25 millions « d'hommes libres et de leurs propriétés vaut mieux que « la parole d'un ministre. » (Rapport de Cambon, 3 avril 1792.)

Ce qui caractérise la banqueroute de 1797, c'est l'extrême légèreté, l'absence complète de scrupules de ses auteurs. Ramel lui-même, dans ses mémoires, ne semble pas avoir compris la gravité de la mesure stigmatisée par son nom : *Liquidation Ramel*. Aux conseils des Anciens et des Cinq-Cents, quelques membres tentèrent de rappeler les engagements pris au nom de la nation par ses représentants : « Par quelle fatalité, dit Beytz, se présente aujourd'hui « devant vous le projet désastreux de rembourser en va- « leurs fictives les deux tiers de la dette publique, de fausser « ainsi vis-à-vis des créanciers de l'État la parole de l'État « si saintement engagée, et de compromettre essentielle- « ment l'honneur et la loyauté du peuple français? » (Discours de Beytz, Cinq-Cents, 15 septembre 1797.) Mais des sophismes, très cavalièrement exprimés, étouffent ces voix isolées : « Le projet de la commission améliore beaucoup « le sort des rentiers, dit un orateur. Ils ne recevaient que « le quart, et en bons qui perdaient beaucoup sur la place : « ils vont aujourd'hui recevoir le tiers sans retenue. » (Fabre, Cinq-Cents, 15 septembre 1797.) L'ironie était singulièrement cruelle. D'autres membres sont plus sincères : « Il « est impossible, avouent-ils, de soutenir que la nation « puisse supporter 500 millions de rentes. On ne peut « exiger de nous que nous en supportions plus de 100. « Nous payerons ce qu'il est possible d'acquitter. » Voilà la vérité sans détour.

La Révolution, du reste, à ce point de sa carrière, transforme la faillite en principe de finances. Le rapporteur au conseil des Anciens, Crétet, se demande si « le gouver- « nement d'un État libre, dont la dette publique a pris un « accroissement tel que les contributions les plus étendues « ne peuvent plus la balancer, a le droit de retrancher de « cette dette la portion qu'il ne peut plus acquitter? »

Oui, répond-il sans hésiter. « Lorsque les créanciers, ajoute « un autre, ont prêté leur argent au gouvernement, ils ont « compté en recevoir la rente par le moyen des impôts, « mais par le moyen d'impôts modérés que chacun peut « supporter. » (Discours de Regnier, Anciens, 29 septembre 1797.) Dès lors, les créanciers n'ont plus, à son avis, dans la situation actuelle, aucun droit d'exiger le payement de l'intégralité de leurs arrérages : « Leur prétention est « contraire à la justice. »....« Les contributions exigées « sous l'ancien régime étaient un grand vice politique au- « quel la nation peut et doit vouloir se soustraire. »

Crétet, enfin, résume ainsi sa consultation financière : « Les promesses répétées de ne porter aucune atteinte « à la dette publique ne sont qu'un acte moral, peut-être « *imprudent* ou *indiscret*, qui n'engage jamais les citoyens « au delà de la portion de leur revenu dont l'État peut « légitimement disposer. » (Rapport de Crétet, Anciens, 20 septembre 1797.)

Le gouvernement cesse donc de déguiser, sous les grands mots de *loyauté* et de *foi publique* la réalité de ses opérations. Il développe cyniquement ses nouvelles théories : l'ancien régime avait tort de chercher à payer intégralement ses dettes au moyen des impôts : la véritable science financière enseigne aujourd'hui qu'il faut alléger les charges du peuple, et ne distribuer aux créanciers que l'excédent disponible, s'il en existe.

Sans doute ce langage est tenu pour la première fois par la Révolution ; mais, au fond, tous ses actes jusqu'alors procédaient du même principe. L'assemblée constituante créa les assignats, cessa de payer les dépenses publiques en numéraire, n'établit pas d'impôts suffisants pour l'équilibre permanent du budget... N'était-ce pas déjà préparer la banqueroute ?

Aussi, lorsque quelques orateurs des conseils du Directoire invoquèrent les promesses et rappelèrent les protestations de la Constituante, il fut facile de leur montrer l'inanité de ces engagements. Le rapporteur se borna à les qualifier d'*imprudents* ou d'*indiscrets*. D'autres allèrent plus au fond, et cette phrase très précise résume leurs arguments :

« L'assemblée constituante n'a-t-elle pas remboursé « l'ancienne dette en assignats? *Aujourd'hui vous faites* « *la même chose.* » (Discours de Villers, Cinq-Cents, « 6 septembre 1797.) Cette vérité était sans réplique; la Révolution poursuivait fatalement sa route. La faillite déclarée sous le Directoire remonte en réalité à l'assemblée constituante (1).

La loi du 30 septembre 1797 (9 vendémiaire an VI), connue sous le nom de loi du tiers consolidé, votée par les deux conseils, raya définitivement du grand-livre les deux tiers des rentes. Elle stipula leur remboursement en bons des deux tiers mobilisés, c'est-à-dire, en papier sans valeur (2) et maintint seulement un tiers du mon-

1. Une lettre inédite de Mirabeau, en date du 22 octobre 1790, contient ces propres expressions : « C'est à ce degré de turpitude — (il s'agit d'un « projet d'imposition sur la rente) — qu'en est l'assemblée, lorsqu'on ne « la soutient pas constamment par les lisières,— *ou plutôt c'est à ce point* « *que couve dans son sein la soif de l'infâme banqueroute.* C'est à vous « que j'ai recours pour m'aider à repousser de l'assemblée une souillure « dont rougirait l'abbé Terray, si l'enfer le restituait aux finances. » (Journal des Débats, 21 mai 1872.)

2. Loi du 9 vendémiaire an VI (30 septembre 1797), Titre XIV. Dette publique. Art. 98. « Chaque inscription au grand-livre de la dette publi- « que, tant perpétuelle que viagère, liquidée ou à liquider, sera remboursée « pour les deux tiers de la manière établie ci-après : l'autre tiers sera « conservé en inscriptions au grand-livre et payé sur ce pied à partir du « deuxième semestre de l'an V. »

tant de chaque inscription. Rappelons que les arrérages de ce dernier tiers furent eux-mêmes payés en papier-monnaie jusqu'en 1801.

La loi déclarait que le tiers consolidé serait exempt de toute retenue présente ou future, supprimant ainsi l'impôt sur la rente établi par Cambon. Quelques années après, la loi du 28 décembre 1797 créa un nouveau grand-livre, remplaçant celui de Cambon ; enfin, les actes relatifs aux transferts étant exemptés de droits (Loi du 17 décembre 1799), il ne resta plus rien de l'œuvre de ce prétendu financier.

Le tiers consolidé fut tout d'abord coté à 20 pour 100 de sa valeur (80 pour 100 de perte) : plus tard il perdit davantage. Quant aux bons des deux tiers mobilisés, ils n'obtinrent qu'un cours de 2 1/2, puis d'un pour 100 seulement de leur valeur nominale. Ces bons reçus, au début, en payement des biens nationaux ne furent ultérieurement admis qu'à l'acquittement des achats de maisons. Enfin, sous le Consulat, la loi du 21 mars 1801 retira les bons des deux tiers de la circulation et les échangea contre des rentes perpétuelles sur le pied du denier 400 de leur capital nominal ; 2.000 francs de bons mobilisés obtinrent 5 francs de rente.

Cette digression sur le sort ultérieur des bons des deux tiers mobilisés permet de calculer exactement la portée de la banqueroute consommée en 1797. Un rentier possesseur de 150 francs de rente reçut, par la loi du 30 septembre 1797, 50 francs de rente en tiers consolidé, plus une valeur nominale de 2.000 fr. en bons des deux tiers mobilisés, qui lui procurèrent 5 francs de rente à la liquidation de 1801 : il demeura donc définitivement frustré de 95 francs de rente. Dans ces conditions, la banqueroute de l'État fut de 63,34 pour 100, et la répartition de 36,66 pour 100.

En septembre 1797, au moment de la liquidation Ramel,

le montant des rentes perpétuelles inscrites s'élevait à 119.708.000 livres. On les retrouve portées pour 43.634.000 livres (1) dans l'état des fonds de l'an VII dressé par les commissaires de la trésorerie après cette liquidation ; 76 millions de rentes perpétuelles sont ainsi rayés du budget des dépenses, soit, à 5 pour 100, un capital de 1.522.000.000 livres. Les rentes viagères et les pensions sont réduites, par l'effet de la même opération, de 30 ou 40 millions annuels environ : il est difficile de préciser ici un chiffre, parce que la réduction forcée se trouve confondue dans les comptes avec les extinctions naturelles. C'est, au denier 10, un capital de 400 millions de francs que l'État répudie, lequel, ajouté à celui de 1.522 millions afférent aux rentes perpétuelles, constitue un total de plus de 1.900 millions.

Un milliard 900 millions, chiffre énorme en lui-même, énorme surtout au point de vue du manque de foi ! Mais, en prenant la Révolution dans son ensemble, qu'est-ce que 1.900 millions par rapport aux 48 milliards d'assignats, aux 2 milliards 1/2 de mandats territoriaux, aux 3 milliards de dépenses arriérées liquidées au tiers comme la dette, à tous les bons des trois quarts, bons du quart, bons de réquisition, ordonnances de payement, bons d'arrérages, etc., restés à l'état de papier déprécié ou de valeur morte entre les mains de leurs porteurs ! Colossale faillite, où 1.900 millions sont noyés dans la masse !

1. 43.634.000 livres forment un peu plus du tiers des 119.708.000 livres existant précédemment. Cette différence en plus dans le tiers nouvellement inscrit tient à ce que la loi du 30 septembre 1797 réservait aux petites coupures quelques avantages au delà du tiers, ensuite à ce que de nouvelles inscriptions de rentes résultèrent de la conversion des dettes des émigrés, de celles d'anciennes corporations, etc...

# CHAPITRE XXV

## PAPIERS DE TOUTE NATURE SUBSTITUÉS AU PAPIER-MONNAIE

I. Bons du quart, des trois quarts, du tiers, bons d'arrérages, etc. — Ordonnances de payement. — Visas d'urgence. — Indignation de Du Pont de Nemours. — Faveurs faites aux fournisseurs privilégiées. — II. Fortune scandaleuse et corruption des fournisseurs. — Bons de réquisition. — Impossibilité d'estimer le montant de leurs émissions.

### I

Nonobstant la démonétisation des assignats et des mandats territoriaux, la Révolution recourut jusqu'à sa chute à l'unique ressource qu'elle ait jamais connue, celle du papier-monnaie. Seulement, à partir de l'an V, le papier-monnaie changea de forme.

Nous avons déjà dépeint la situation des rentiers payés semestriellement en bons du quart et en bons des trois quarts ; puis en bons dénommés bons du tiers et bons d'arrérages, admis en payement des contributions directes et des patentes, pour le principal (1), sans parler des bons des deux tiers mobilisés.

Aux fournisseurs le gouvernement remit, à défaut de papier-monnaie, des ordonnances de payement. Mais ces

1. Jusqu'en 1801, c'est-à-dire jusqu'au Consulat, avons-nous dit, les rentiers ne connurent pas le numéraire ; le seul changement survenant, chaque semestre, dans leur situation fut celui de la perte subie par les papiers dépréciés qu'on leur distribuait. Voir page 335.

ordonnances délivrées sans crédits, et surtout sans argent en caisse, uniquement pour calmer l'impatience des ayants droit, demeuraient indéfiniment en souffrance. Les porteurs étaient obligés de les négocier à vil prix : « Là, c'est « un fournisseur, qui est obligé de perdre 3/4 sur son dé- « compte pour se procurer du numéraire; ailleurs, ce « sont des bons sur les receveurs des départements, ou sur « l'acquit des domaines aliénés, que le même fournisseur « donne à une perte énorme. Si le Trésor en tirait quel- « que avantage, il y aurait peut-être moins d'immoralité « dans ce commerce. Mais le grand mal est qu'en définitif « le Trésor supporte le payement de ces capitaux vendus « et revendus mille fois à bas prix. » (*Journal d'Économie publique, de morale et de politique*, par Rœderer; numéro de vendémiaire an VI.)

Cependant tous les fournisseurs indistinctement ne subissaient pas ces désastreux ajournements (1). Quelques-uns, plus adroits ou plus favorisés, amis des puissants du jour, obtenaient des *visas d'urgence,* c'est-à-dire des ordres spéciaux du gouvernement, au vu desquels les receveurs désignés sur la formule devaient ouvrir immédiatement leur caisse au porteur du mandat.

Une loi avait officiellement autorisé ces sortes de visas : « Le ministre des finances, disait-elle, continuera de ré- « gler l'ordre de payement des ordonnances de tous les « ministres, *à raison de leur urgence.* » (Loi du 14 octobre 1796, 23 vendémiaire an V, art. 2.)

1. « Un fournisseur, à qui il est dû 500.000 livres qu'il ne peut accro- « cher, offre généreusement de fournir encore pour 50.000 livres, pourvu « qu'on lui paye 100.000 livres de son ancienne créance. En faisant dix cré- « dits de cette espèce, il se trouve payé, et a de plus un bénéfice sur sa « nouvelle fourniture. » (*Journal d'économie politique*, article de Saint-Aubin, 10 frimaire an V.)

Ainsi, d'une part, la grande majorité des créanciers, nantis d'un titre vain nommé ordonnance de payement, répandu à profusion, se voyaient indéfiniment renvoyés, les mains vides, des guichets du Trésor ; de l'autre, quelques spéculateurs privilégiés accaparaient toutes les ressources, au fur et à mesure de leur disponibilité.

Cet état de choses trouvait des théoriciens qui en justifiaient la convenance : « Dans les temps de détresse, di« saient-ils, quand on ne peut pas tout payer, il faut *payer* « *avec choix*, et ce choix doit être réglé sur l'urgence. » (Lebrun, Anciens, 23 juillet 1797). « Le seul crédit qui nous « reste, ajoutait un autre, est basé sur les anticipations et « *sur la préférence que le ministre des finances a le droit* « *d'accorder* à certaines parties du service. » (Bérenger, Cinq-Cents, 8 juillet 1797.)

Singuliers encouragements au crédit que ces payements à tour de faveur, laissant dans la détresse la presque universalité des créanciers, et faisant peser sur le gouvernement les plus graves accusations de corruption !

« On a vu des courriers se répandre sur les routes et « lutter de vitesse, afin que le premier arrivé pût vider les « caisses sur lesquelles il avait une ordonnance. Les mi« nistres ont donné les ordonnances avec profusion et n'ont « réellement donné des *visas d'urgence* qu'à quelques « fournisseurs privilégiés. » (Debonnières, Cinq-Cents, 8 juillet 1797.)

Les conseils tentèrent alors de retirer aux ministres le droit exorbitant de délivrer des visas d'urgence. « Vous « êtes informés », dit, à ce sujet, Du Pont de Nemours au conseil des Anciens, le 13 juillet 1797, « que depuis trois ou « quatre mois aucun des fonctionnaires publics, ni à Paris, « ni dans les départements, n'a été payé, et que les pri« sons et les hospices sont dans un dénûment affreux. »

Le célèbre économiste ajoutait : « Le mal provient d'abord « du gaspillage ruineux dans les dépenses qui se font, puis « de la distribution imparfaite dans les dépenses qui se « payent. Sur le premier point, personne n'ignore que les « états de revue comprennent et nous font solder, vêtir, « chausser, armer au moins 150.000 hommes de plus qu'il « n'y en a sous les drapeaux. L'uniforme unique prête beau- « coup à cette manœuvre : chaque bataillon emprunte aisé- « ment à son voisin le nombre d'hommes nécessaire pour la « revue. Les hôpitaux comptent des journées pour des « malades qui n'y sont jamais entrés, d'autres pour des « malheureux morts depuis longtemps. Cela s'est fait de « tout temps, mais on y met moins de pudeur, parce que « la morale est plus universellement corrompue.

« Venant ensuite à l'ordre ou au désordre de nos « payements, on voit qu'abusant du droit de décider l'ur- « gence, on a payé beaucoup de dépenses qui n'étaient pas « urgentes, qui n'étaient pas même nécessaires ; on en a « payé qui étaient interdites. On a donné de l'argent à « l'Opéra, à l'école d'équitation de Versailles, au Conserva- « toire de musique... La grande masse a été partagée en- « tre des fournisseurs plus ou moins pressés, à raison « de ce qu'ils ont eu plus ou moins d'influence ou de « crédit. » (Discours de Du Pont de Nemours, Anciens, 13 juillet 1797.)

Ainsi, le gaspillage et la corruption s'ajoutent à la misère publique : « Les fournisseurs sont aujourd'hui les gens les « plus riches de la nation. »

Tel fut, sous la Révolution, le résultat de la suppression du papier-monnaie. Quand le régime des assignats et des mandats territoriaux eut disparu, l'ordre, loin de renaître, se trouva plus gravement compromis. Un nouveau papier-monnaie succéda à l'ancien, et engendra une désorganisa-

tion morale et matérielle au moins aussi désastreuse que celle dont les chapitres précédents ont tracé le tableau. Le ministre des finances, Ramel, dans sa brochure publiée sous le Consulat, avoue *l'état déplorable des finances à cette époque :* « Les finances, écrit-il, n'étaient pas ce qui « occupait les partis opposés, à moins qu'il ne soit plus « vrai de dire que chacun voulait faire servir leur délabre- « ment au succès de ses projets. » (*Des finances de la République française* en l'an IX, par D. V. Ramel.)

A la suite de longues discussions, une loi du 24 juillet 1797, infirmant celle du 14 octobre 1796, retira au ministre des finances le droit « de régler l'ordre de payement « des ordonnances de tous les ministres à raison de leur « urgence. » Le Directoire fut substitué au ministre des finances dans cette dangereuse mission. Déjà, quelques jours auparavant, un arrêté du gouvernement, du 9 juillet 1797, avait tenté de réglementer la matière dans le même sens. Ramel affirme dans ses mémoires que lui-même provoqua ces mesures « pour se mettre à l'abri de toutes « les accusations de particularité et de faveur auxquelles il « était exposé ». Les considérants de cet arrêté du 9 juillet décrivent la situation avec plus d'autorité qu'aucun récit individuel : « Les porteurs d'ordonnances sont obligés de se « présenter quantité de fois à la trésorerie, sans obtenir les « payements qu'ils demandent ; le grand nombre des con- « currents et l'impossibilité de les satisfaire tous entraîne « dans les payements des préférences réelles ou apparentes « qui font des mécontents... De là découlent le discrédit na- « tional, l'agiotage scandaleux qui se fait des ordonnances « et la perte énorme que ces ordonnances éprouvent... Par « suite de cet avilissement, les dépenses de la République « sont prodigieusement augmentées, ce qui ajoute encore « à l'insuffisance des ressources du Trésor. » (Préambule

de l'arrêté du 9 juillet 1797.) Quels désordres révèlent ces textes officiels insérés au Bulletin des lois!

Quant aux dispositions mêmes du décret du 9 juillet et de la loi du 27 juillet 1797, il est superflu d'en discuter la valeur. Peu importait que le droit de désigner les créanciers privilégiés appartînt aux ministres ou au Directoire. Le mal auquel il eût fallu porter remède, c'était la nécessité de ces distinctions scandaleuses, le défaut d'équilibre entre les recettes et les dépenses, l'insuffisance du numéraire dans les caisses publiques, le gouffre du déficit que la Révolution creusait toujours plus profondément.

La loi du 3 mai 1798 entreprit de n'autoriser la délivrance des ordonnances des ministres qu'en cas de rentrées suffisantes entre les mains des receveurs. L'irrémédiable continuité du retard des recouvrements montra bientôt l'impossibilité matérielle d'exécuter cette loi, même à titre provisoire.

Deux mois après, le gouvernement et les assemblées l'abrogèrent d'un commun accord. Une loi du 16 juillet 1798, remplaçant celle du 3 mai, autorisa de nouveau le Directoire à émettre des lettres de crédit *délivrées d'avance sur les recettes présumables,* sans attendre les rentrées effectives. C'était le retour au régime antérieur : il engendra les mêmes abus. Gaudin en constatait l'étendue à son arrivée au ministère, après le 18 brumaire : « Les recettes, « dit-il, avaient été déléguées d'avance à des entrepreneurs « ou à des compagnies qui avaient obtenu le droit de « toucher directement dans les caisses des receveurs les « deniers qui y rentraient, sans que leur situation fût con- « nue quant aux fournitures qu'ils avaient promis de faire. « Un simple marché passé avec un ministère pour une « fourniture était alors un moyen de faire fortune. Sur la

« représentation de ce marché, le ministre des finances « donnait sur une partie du revenu une délégation proportionnée « tionnée à la valeur estimative des fournitures à faire. »

Il arriva même qu'on paya d'avance, en délégations, des fournitures qui ne furent point faites. Ainsi, en 1800, le ministre des finances du Consulat constate que des coupes de bois d'une valeur de plusieurs millions avaient été déléguées, depuis trois ans, par le Directoire à un fournisseur de la marine, sans que celui-ci ait jamais rien livré. En revanche, il avait exploité à son profit toutes les coupes, au point que l'administration des domaines n'en trouva plus à séquestrer.

## II

Dans un pays inondé de papiers de toute sorte, dépréciés et sans valeur, au sein d'une administration anarchique et d'une société bouleversée, la spéculation et la corruption se développèrent spontanément.

Tous les documents officiels de la fin du Directoire signalent les honteuses prévarications des fournisseurs, des faiseurs d'affaires et de leurs complices. Le gouvernement, dans ses messages, les commissions législatives dans leurs rapports, les orateurs dans leurs discours, les lois dans leurs considérants, dénoncent comme un fait de notoriété publique les coupables trafics, les scandaleuses fortunes s'étalant en plein jour.

« Pourquoi fermerions-nous l'oreille, s'écrie un membre « du conseil des Anciens, à la voix de l'opinion publique « qui nous crie de toute part que la corruption est à nos « portes, qu'elle dicte tous les marchés, qu'elle assiège les « antichambres des ministres, qu'elle se glisse jusque dans

« nos délibérations, qu'elle empoisonne toutes les bran-« ches et tous les canaux de l'administration publique. » (Discours de Marbot, Anciens, 14 brumaire an VI.)

Le conseil des Cinq-Cents institua même une commission permanente, nommée *Commission des dilapidations* (14 messidor an VII), et invita le Directoire exécutif à lui fournir « tous les renseignements pouvant faire connaître « les divers marchés et traités faits par les administrations « civiles et militaires, les ministres, les ordonnateurs, les « compagnies et les individus qui les ont passés, les som-« mes données en avance ou pour solde, etc. » (Conseil des Cinq-Cents, Séance du 12 thermidor an VII.)

Le Directoire, en conséquence, adressa aux ministres une lettre-circulaire demandant le relevé de toutes les dilapidations de la fortune publique, abus dans les marchés et fournitures, préférences dans les payements commis dans chacun de leurs départements respectifs.

Le ministre des finances, Robert Lindet, répondit qu'en ce qui le concernait, il ne passait aucun marché et que, par conséquent, « il ne pouvait être juge, ni responsable de la « fidélité ou des infidélités des fournisseurs ». Son rôle se bornait à intervenir pour faciliter les payements dont ses collègues seuls décidaient. Il ajoutait subsidiairement que dans son administration le nombre des emplois avait été réduit de 500 à 269. (Lettre du ministre des finances, 16 thermidor an VII. Arch. nat., A. F. III, 114.)

Les réponses des autres ministres devaient, sans doute, contenir des détails plus édifiants.

« Un devoir sacré, dit un orateur des Cinq-Cents, devoir « que la patrie impose à tout citoyen, est de dénoncer « ces marchés scandaleux, ces dilapidations énormes, ces « fournisseurs infidèles, qui mènent la République à « deux doigts de sa perte. » (Foncez, de Jemmapes, 16 ther-

midor an VII. *Renvoyé à la commission des dilapidations.* Séance du 3 août 1799.)

Mais, circulaires, dénonciations, rapports des commissions, demeuraient impuissants à combattre un mal inhérent aux institutions mêmes.

En vain encore, une loi du 4 octobre 1799 ordonnait à tout entrepreneur, fournisseur et soumissionnaire quelconque de rendre « un compte général et définitif appuyé « de pièces justificatives du service dont il a été chargé ». La loi ne fut pas exécutée: il n'en resta que le préambule: « Considérant que toute mesure tendant à faire cesser les « dilapidations et à en prévenir de nouvelles ne peut être « différée, qu'en réprimant l'avidité des fournisseurs qui « ont excité l'indignation publique..... etc. » (Loi du 12 vendémiaire an VIII, 4 octobre 1799.)

D'ailleurs, comme nous le verrons plus loin, les fonctionnaires publics avaient pour la plupart intérêt à ménager les vrais coupables.

Une autre plaie rongeait les finances: celle des *bons de réquisition*, employés pour acquitter les dépenses de nourriture et de transport des armées à l'intérieur. Les lois du 21 janvier et du 16 mars 1795 avaient ordonné, sous peine de détention et d'amende, à tous les cultivateurs, propriétaires et commerçants de satisfaire immédiatement aux réquisitions de grains et de transports dont ils seraient l'objet, et stipulaient que le prix de ces fournitures ou travaux serait réglé et acquitté d'après les prix courants de la contrée. Les propriétaires réquisitionnés reçurent d'abord en payement du papier-monnaie déprécié, puis, après sa suppression (1), un autre papier spécial nommé

1. Les bons de réquisition étaient déjà en usage pendant le règne du papier-monnaie, et servaient, à défaut de ce dernier, à payer les cultiva-

*bons de réquisition*, beaucoup plus dangereux que le précédent, puisque l'émission en était laissée à la discrétion des chefs de corps.

Ces bons de réquisition perdirent rapidement leur valeur. Répandus sur tout le territoire sans règle ni mesure, ils encombraient les caisses publiques. En raison de leur affluence, un décret suspendait ou limitait arbitrairement, de temps à autre, leur admission au payement des dépenses publiques. Tantôt on les déclarait recevables seulement à l'acquit des contributions et des achats de biens nationaux ; tantôt on restreignait encore davantage leur emploi : ils ne servaient plus qu'à solder les contributions *arriérées* et la seconde moitié du prix des biens nationaux. Le manque de foi s'exerçait librement à l'égard de cette nature de papier, dont les porteurs excitaient moins d'intérêt et se montraient moins pressants que les rentiers et les fournisseurs.

Quel fut le total des bons de réquisition émis sur le passage des armées ? Il est impossible de l'évaluer même approximativement. Ramel, ministre à l'époque où florissait ce titre de payement, aurait pu l'indiquer mieux que tout autre ; mais, dans ses Mémoires, abordant ce chapitre de dépenses, il se borne à dire tristement : « Qui dressera « le tableau de tout ce qui a été fourni par réquisition ? » Son successeur, Gaudin, explique seulement que « les « armées ne vivaient dans l'intérieur que de réquisitions », que « les réquisitions pour le service militaire dévoraient « sans mesure, *et dans une proportion inconnue*, une « partie des contributions de l'année courante qui n'étaient « même pas encore décrétées ».

teurs. Mais, seuls en usage après sa chute, ils prirent une extension démesurée.

En 1798, d'après le compte officiel des opérations de l'an VI, les recettes de toute nature de cet exercice, tant en contributions qu'en ventes de biens, s'élevèrent à 2.076.000.000 fr. Sur ces 2.076.000.000 fr., combien étaient rentrés en numéraire ? 472.000.000 fr. seulement. Plus d'un milliard et demi de valeurs mortes formait l'actif du Trésor. Parmi ces valeurs mortes, les bons du Trésor, les bons des deux-tiers mobilisés, les quittances de l'emprunt forcé, etc., et enfin les bons de réquisition figurent en bloc, sans indication spéciale pour ces derniers : on peut cependant supposer qu'ils formaient une large part des 1.500 millions. D'autant plus que les réquisitions, sortant souvent du cadre des denrées et des transports qui leur était légalement assigné, s'exerçaient sur beaucoup d'autres objets, même sur le numéraire des caisses publiques. Le professeur Saint-Aubin écrivait en style humoristique : « La « loi du 24 frimaire n'a mobilisé que les 2/3 des rentes, « tandis qu'une colonne mobile ou un escadron de hussards « qui se mettent à mobiliser chez un receveur les écus des « rentiers, pour payer leur solde, mobilisent le tout : ce « qui est beaucoup plus simple. » (*Journal de Paris*, 26 vendémiaire an VIII.)

## CHAPITRE XXVI

### CORRUPTION DES FONCTIONNAIRES

I. Épurations. — Révocations. — Dénonciations. — II. Les employés ne sont plus payés. — Leur misère. — Désertions. — Distribution de rations. — Plaintes universelles. — III. Démoralisation des employés de l'État. — Ils spéculent sur les fonds de leurs caisses. — Dilapidations.

### I

La Révolution, dès son début, entreprit de remanier le personnel administratif. Aux anciens serviteurs imbus des honorables traditions de leurs corps, les épurations substituèrent peu à peu de nouveaux venus incapables de résister aux séductions de l'agiotage. « Les places « avaient été données, dit Gaudin dans ses Mémoires. « à des hommes nouveaux qui n'avaient pas, pour la plu- « part, la moindre notion de comptabilité..... Plus tard, « la nomination aux places comptables fut remise aux « autorités locales, ce qui amena des changements con- « tinuels dans les receveurs que les factions excluaient « tour à tour. »

Sous la pression d'incessantes dénonciations émanant des clubs, des assemblées, des journaux, le gouvernement sacrifia la meilleure partie de ses agents. Trois membres du club des Cordeliers, Merlin de Thionville, Bazire et Chabot, désignaient journellement les gens en place à la

vindicte publique. « Il y a une société fameuse (celle des « Jacobins), disait Barbaroux, qui se vante d'avoir placé « 9.000 agents dans les administrations. » (Discours de Barbaroux, 14 mai 1793.) Les sociétés populaires, comités révolutionnaires, clubs locaux, sections, etc., se considéraient comme investis du droit de vérifier la moralité civique des employés de leur circonscription, et de provoquer le renvoi des suspects (1). L'institution des certificats de civisme donnait à leur tyrannie un caractère officiel. Des représentants du peuple en mission parcouraient, en outre, les départements pour y activer l'*épuration* des autorités constituées, en vertu de la loi du 16 frimaire an II.

Nous avons décrit avec quelques détails, en ce qui concerne les employés des douanes et, spécialement, de l'enregistrement, les effets qu'eut ce régime de terreur et de désorganisation. Il sévissait aussi violemment dans les autres services. Les archives de l'assemblée administrative de l'Aube nous montrent un premier commis de comptabilité dénoncé « comme aristocrate et indigne de la confiance pu« blique » par la société populaire des *Amis de la liberté et de l'égalité de Troyes*. Le représentant de la dite société ne trouve aucun fait à invoquer contre cet employé; mais : « il lui a été rapporté que Dalbaret, s'entretenant « des affaires de l'administration, avait dit que les dépar-

1. « L'assemblée a arrêté : 1° Que tous les chefs des différents établis« sements publics seront tenus de faire connaître publiquement la liste « de tous leurs employés ou préposés. 2° Que tous ces employés et prépo« sés *seront soumis à un scrutin épuratoire*, chacun dans leur section, pour « s'assurer de leur civisme et de leur probité. 3° Que ceux qui seront con« vaincus d'incivisme ou de délits graves, soit dans leur section, soit par « des *dénonciations extérieures* et prouvées, seront destitués et rempla« cés par des citoyens patriotes et connus. » (Section du faubourg Montmartre. Délibération de l'assemblée générale du 5 octobre an I. Biblioth. Carnavalet).

« tements coûtaient beaucoup plus que les ci-devant in-« tendances. » Cette allégation ne paraît pas concluante à l'assemblée administrative, bien qu'on soit en 1793. La société des Amis de la liberté revient à la charge et prétend que Dalbaret se nomme Albaret et non pas d'Albaret : « Il « ne faut pas souffrir, dit-elle, que personne change de « nom. » L'assemblée juge encore cette accusation trop puérile. Ce n'est qu'à la troisième attaque que la société des Amis de la liberté l'emporte et fait révoquer Dalbaret. Tout au plus obtient-il à force de supplications une maigre pension de 300 livres. (Assemblée administrative de l'Aube. Séances des 31 janvier, 2, 6 et 7 février 1793.)

« J'ai vu, dit Paganel, ancien conventionnel, des dépar-« tements du Midi sillonnés en tous sens par les dénoncia-« teurs brevetés. » Convié dans un chef-lieu de département à une séance de société populaire, il en rend compte dans les termes suivants : « Vingt dénonciateurs au langage « barbare demandent à la fois la parole. Leur attaque se di-« rige contre l'ingénieur en chef des ponts et chaussées. « Cet homme de bien, aussi recommandable par ses vertus « que par ses longs services, est dénoncé comme aristo-« crate et contre-révolutionnaire, avec des vociférations, « des hurlements et des menaces que la plus insigne trahi-« son eût à peine provoqués. Je demandai les preuves : « Les preuves ! s'écrient-ils, avec fureur : et pourquoi des « preuves ? Nous ne pouvons souffrir cet homme poli et « complimenteur comme on était dans l'ancien régime ? « L'assemblée était présidée par un pygmée de quatre « pieds, fait en croix par l'effet de deux bosses opposées. « Un bonnet rouge couvrait son énorme tête. Ce magot « dégoûtant dirigeait lui-même cette intrigue abominable, « dont l'objet était de dépouiller l'ingénieur en chef de sa « place en faveur d'un subalterne. » (*Essai historique et*

*critique sur la Révolution française*, par M. P. P., ex-législateur, 1815.)

Des scènes du même genre se reproduisaient dans toutes les régions du pays. Elles eurent pour conséquence de décimer (1) le personnel administratif et d'amener rapidement une dissolution générale.

M. Thiers trace un curieux tableau de ce qu'étaient devenus, sous cette influence, les bureaux de la guerre, pendant le ministère de Pache en 1792 :

1. Le mot décimer exprime exactement notre pensée. Ce serait, en effet, une erreur de supposer que la totalité du personnel administratif ait été remplacée sous la Révolution. Malgré la violence des épurations, une très grande partie des fonctionnaires resta debout. De même les plus terribles épidémies, tout en propageant un juste et immense effroi, ne frappent qu'un nombre relativement restreint de victimes. Si, par exemple, nous suivons le sort des commissaires de la trésorerie nationale, nous trouvons, en 1792, les noms suivants inscrits à l'*Almanach national* : Dutramblay, Devaines, Delafontaine, Savalète, Lavoisier, Grouvelle, Gaudin, premier commis. Sauf Grouvelle et Lavoisier (qui périt sur l'échafaud), nous retrouvons les mêmes titulaires en 1793 et en l'an II.

En l'an III, Aigouin remplace Devaines. En l'an IV, en l'an V et en l'an VI, Savalète, qui date de l'origine, est toujours en fonction. Le secrétaire du comité de trésorerie, Lefèvre, garde sa position, de l'an II à l'an VI.

Les directeurs départementaux de l'enregistrement, sauf quelques révocations arbitraires, conservent dans un grand nombre de résidences une surprenante stabilité. En choisissant au hasard les huit départements d'une division, l'*Almanach national* mentionne, sans interruptions, le directeur Duport à la tête du département de la Haute-Marne en 1792, 1793, an II, an III, an IV, an V, an VI et an VII. Le directeur de l'Yonne, Sissous, reste à Auxerre, de 1792 à l'an VI. Dans la Côte-d'Or, c'est l'ancien directeur du contrôle de Dijon, Tiffet, qui administre encore en 1792 et 1793. En l'an III, il est remplacé par Bérard, qui vient de Saône-et-Loire, et demeure en fonction jusqu'en l'an VII. Dans la Saône-et-Loire, Mottin reste directeur pendant le même nombre d'années. Dans l'Ain, Rougeot, installé en 1792, maintenu en 1793, disparaît en l'an II et l'an III,

« Pache, pour satisfaire les jacobins, leur avait ouvert « ses bureaux, et la plus grande désorganisation y régnait. « On y négligeait le travail, on y donnait par inattention « les ordres les plus contradictoires : tout service devenait « presque impossible. » Et plus loin : « Les jacobins « avaient envahi un ministère, celui de la guerre. Pache « le leur avait ouvert par faiblesse, et il avait remplacé « par des membres du club tous ses anciens employés. On « se tutoyait dans ses bureaux ; on y allait en sale costume ; « on y faisait des motions, et il s'y trouvait quantité de « prêtres mariés introduits par Audoin, gendre de Pache, « et prêtre marié lui-même ; l'un des chefs de ce ministère « était Hassenfratz, expatrié de Metz pour cause de ban- « queroute, *et, comme tant d'autres, parvenu à de hautes « fonctions en déployant beaucoup de zèle démagogique.* » (Thiers, *Histoire de la Révolution française.*)

Après le 9 thermidor, les mêmes errements se maintinrent au profit de patriotes d'une autre catégorie. Thibaudeau décrit ainsi la nouvelle situation :

« Le parti vainqueur, pour prendre les places, en chassa « les vaincus : on nommait cela une *épuration*. Dans cette « extrême mobilité des emplois, les citoyens apprirent, à « la vérité, à ne pas les regarder comme une propriété ; « mais ils apprirent aussi cet art perfide, si perfectionné « depuis, de se dénoncer les uns les autres pour se sup- « planter, cet art, non moins funeste pour les mœurs, de « changer du noir au blanc, de sacrifier à leurs intérêts

pour revenir en l'an IV jusqu'à l'an VII. Pinard, dans la Haute-Saône, est conservé six ans de suite, de l'an II à l'an VII. De même pour Rey-Morande dans le Doubs, où Rossin de Lesmont, ancien directeur du contrôle à Dijon, l'avait précédé en 1792 et 1793. Certains fonctionnaires traversèrent ainsi toute la Révolution, sans même changer de résidence.

« et à l'opinion du moment le bien public et leur conscience. » (*Mémoires de Thibaudeau*, chap. x.)

## II

Ces fonctionnaires improvisés et avilis par l'esprit de dénonciation n'étaient payés qu'en assignats. Lorsque le papier-monnaie tomba à 1 p. 0/0 de son taux nominal, leurs traitements mensuels se trouvèrent réduits à peu près à néant.

Aussi le ministre Faypoult écrivait-il : « Tous les receveurs, inspecteurs et autres employés sont au désespoir, « ne recevant que des assignats. Personne ne remplit plus « son devoir parce qu'il n'est pas payé. Toutes les correspondances tendent à une désorganisation totale, si l'on « n'apporte pas un prompt remède au désespoir de ces « agents. » (Rapport du ministre des finances au Directoire exécutif sur la situation de son département, 1er pluviôse an IV. Arch. nat., AF. III, 115.)

Nous avons vu comment les préposés des douanes, ne touchant plus que dix sous à peine par mois, tentaient de déserter leur poste, et y étaient maintenus de force par voie de réquisition. « Dans cette détresse épouvantable, dit M. Thiers, les fonctionnaires publics, ne pouvant pas vivre de leurs appointements, donnaient leur « démission : les soldats quittèrent les armées, qui avaient « perdu un tiers de leur effectif. »

A Paris, on distribuait des rations payables en assignats *valeur nominale* aux indigents, aux rentiers et aux fonctionnaires : ces distributions comprenaient 1.200 sacs de farine, 105 bœufs, 450 moutons, 115 veaux, par jour : une partie était fournie par la contribution en nature, le sur-

plus payé par le Trésor. (Rapport de Defermont, Cinq-Cents, 25 pluviôse an IV.) Il fallait bien au moins assurer les moyens d'existence à ceux qu'on ne payait plus!

Les employés de certaines administrations reçurent d'abord des indemnités; puis il fut réglé que la moitié des appointements serait acquittée en blé, calculé à 10 francs le quintal, l'autre moitié continuant à être soldée en mandats. (Loi du 18 thermidor an IV, 5 août 1796.) Les mandats tombaient alors à environ 1 pour 100 de leur valeur nominale. Une loi du 25 octobre 1796 en éleva officiellement la cote, pour les fonctionnaires seulement, à 6 p. 100. Il manquait donc encore 94 pour 100 sur la seconde moitié des appointements.

Enfin, le 22 décembre 1796, les conseils du Directoire adoptèrent un autre système. Ils décrétèrent qu'à l'avenir les traitements des employés de l'État seraient intégralement payés en numéraire métallique. (Loi du 2 nivôse an V.) C'est ce qui pouvait arriver de pire à ces infortunés: ils ne furent plus payés du tout.

Aussi leurs plaintes, à dater de ce jour devinrent-elles plus vives que jamais. L'armée, la magistrature, les finances, toutes les administrations restèrent en souffrance. De toute part affluaient aux conseils des adresses et des pétitions attestant cette triste situation:

« Les employés du ministère de la justice renouvellent « leurs instances pour obtenir le payement de leur traite- « ment. — Renvoyé à la commission de surveillance de « la trésorerie. » (Conseil des Cinq-Cents. Séance du 11 juin 1797.)

« Les employés du ministère de la police réitèrent l'ex- « pression de leurs besoins et la demande du payement « de leur traitement arriéré depuis trois mois. » (Idem.)

« Les employés du ministère des finances réitèrent l'ex-

« position de leur détresse, et demandent le payement de « leur traitement. — Renvoyé à la commission des finances. » (Conseil des Cinq-Cents. Séance du 13 juin 1797.)

« Les artistes et ouvriers de la manufacture nationale de « Sèvres exposent qu'il leur est dû trois mois et le courant « de leurs appointements... et que ce défaut de payement « les met dans l'état le plus malheureux. — Renvoyé à la « commission des dépenses. » (Conseil des Cinq-Cents. Séance du 17 juin 1797.) (1).

En 1798, le Directoire dépeignait ainsi l'état de la magistrature : « Citoyens représentants, le Directoire exécutif « appelle votre sollicitude sur les vives et trop justes réclamations des magistrats relativement à l'arriéré de « leur traitement. Il est peu de départements, où, « *sans parler des années précédentes*, il ne soit dû à ces « fonctionnaires publics 6 à 9 mois *et même la totalité de* « *l'an VI*. Le relevé qui en a été fait, par approximation « seulement, s'élève à près de 4 millions pour les juges « de paix et à environ 1.400.000 fr. pour les membres « des autres tribunaux. »

« Ce n'est pas tout : le service des tribunaux est aussi « journellement entravé et exposé à manquer, par le défaut de payement des sommes allouées pour menues « dépenses. Les juges de paix, surtout, ne sauraient « apercevoir l'époque du remboursement des *avances* « qu'ils ont bien voulu faire pour l'entretien de leurs bureaux de conciliation et des tribunaux de simple police. « Ainsi toutes les parties de l'ordre judiciaire sont dans la « plus grande souffrance. Déjà, *des juges dans l'impossi-*

1. Le banal renvoi de ces pétitions à trois commissions différentes montre assez le peu d'intérêt qu'excitait chez les gouvernants la situation des serviteurs de l'État.

« *bilité absolue de tenir à leur poste* l'ont abandonné. « Il est instant de remédier à ces maux qui prennent leur « source dans la pénurie de fonds, etc. » (Message du président du Directoire exécutif, Treilhard, 24 vendémiaire an VII, 15 octobre 1798.) « Lorsque les magistrats « du peuple, dit à son tour le ministre des finances, sont « exposés à solliciter en vain un payement toujours pro- « mis et toujours différé, lorsqu'ils sont abandonnés à l'in- « digence et au besoin, on ne peut dire ce que l'État perd « de sa puissance et de sa considération. » (Rapport de Robert-Lindet, 4 vendémiaire an VIII.)

Quant à l'armée, Robert-Lindet écrit : « Le payement « de la solde des armées devrait-il être arriéré? Lorsque « les Français prodiguent leur sang sur les champs de ba- « taille, la nation peut-elle manquer d'être généreuse? » (Rapport au Directoire par le ministre des finances, 4 vendémiaire an VIII. Arch. nat., AF. II, 120.)

Le ministre de la marine, de son côté, signale les graves désordres que les retards de la solde occasionnent dans les ports : « Les réclamations qui me parviennent des ports, « écrit-il, prennent un caractère inquiétant relativement à « l'arriéré qui existe sur la solde. Le port de Brest spécia- « lement offre une situation alarmante : on y redoute de « grands malheurs; les symptômes d'une crise violente « s'y manifestent. » (Lettre au Directoire, 3 brumaire an VI. Arch. nat., AF. II, 117.) L'arriéré s'élevait alors à 4, 5, ou 6 mois, suivant les lieux. « Le mal est à son comble à « Rochefort», écrit encore quelques jours plus tard le ministre. « Les ouvriers boulangers vont cesser la fabrica- « tion du pain. » A Cherbourg, au Havre, même situation. C'est toujours 6 mois de retard sur la solde des troupes et des ouvriers ; 7 mois même pour les officiers. (Lettres des 16 thermidor et 5 frimaire an VI.)

Peu de temps avant sa chute, le Directoire affecta spécialement la rentrée des contributions directes au payement des employés des finances, de l'intérieur et de la justice, « considérant, dit-il, que cette partie essentielle du « service doit être assurée par des mesures qui garantissent « aux parties prenantes l'acquittement des sommes que la « loi leur promet» . (Arrêté du 15 juin 1799.)

A la fin de septembre 1799, on voit encore le ministre de l'intérieur écrire à son collègue des finances : « Des em- « ployés de nos bureaux, mon cher collègue, par suite « des circonstances qui ont nécessité la suspension du paye- « ment de leur traitement, n'ont pu acquitter, en messidor « dernier, le prix du terme de location échu à cette épo- « que. Ils vont se trouver redevables au 1er vendémiaire « prochain d'un second terme : ce qui les expose à des « poursuites ruineuses, etc. » (Lettre du ministre de l'intérieur, 28 fructidor an VII. Arch. nat., F., 1 a, 313.)

Après le 18 brumaire, Gaudin constatait que : « Les « bureaux des ministères n'avaient rien touché de leurs « appointements depuis dix mois ; la plupart des em- « ployés avaient épuisé leurs épargnes ou leur crédit, et « étaient réduits aux derniers expédients. L'arriéré était « à peu près égal pour la solde. »

Malgré ces retards et ces manques de payement, ou plutôt à cause même des embarras qui les produisaient, le Directoire ne craignit pas de créer un impôt sur les traitements. La loi du 23 décembre 1798 sur la contribution mobilière et somptuaire frappa d'une taxe de 5 pour cent tous les traitements, salaires et remises.

On alla plus loin encore. A la taxe proportionnelle la loi du 16 mai 1799 substitua une taxe progressive s'élevant à 10 pour cent pour les traitements supérieurs à 3.000 francs. Enfin la loi du 19 juillet 1799, entrant fran-

chement dans la voie de l'impôt progressif, échelonna les salaires, traitements et remises depuis 600 francs jusqu'à 4.000 francs, et leur imposa, par catégories, des retenues successives de 5, de 10, de 15, de 20 et de 25 pour 100, soit le quart de leur montant. Ces retenues progressives étaient si mal combinées qu'elles abaissaient d'une catégorie certains traitements : « Celui qui avait plus se trouvait avoir « moinsque celui d'une classe inférieure, après les rete- « nues opérées sur l'un et sur l'autre. » (Rapport de Thibault, 14 décembre 1799.) Le gouvernement aurait eu de l'économie à augmenter un grand nombre de traitements, pour les réduire ensuite davantage au moyen de la taxe progressive.

Les saines doctrines, on le voit, étaient loin de gagner du terrain : en 1799, les innovations de la Révolution en matière de finances consistaient dans la création d'un impôt progressif sur les traitements et d'un emprunt forcé et progressif sur les riches !

## III

La démoralisation causée par les épurations, et la misère résultant de la suspension des traitements poussèrent les agents de l'État à des actes d'improbité, heureusement fort rares en France.

Le numéraire avait une telle valeur comparativement au papier, il était si recherché, si convoité, payé si cher, que les plus graves tentations assaillaient ses détenteurs. En outre, parmi les papiers eux-mêmes, la spéculation savait trier les moins discrédités, pour les soustraire à l'encaisse officielle.

Nous voudrions que les employés eussent trouvé dans

leur conscience la force de résister à pareilles séductions ; mais le corps administratif était trop ébranlé pour traverser intact une telle crise. Les agioteurs, les faiseurs d'affaires, directement mis en relation avec les comptables par les délégations assignées nominativement sur leurs caisses, gagnèrent d'abord la complicité de ces agents ; puis ceux-ci, peu à peu, trouvèrent plus simple et plus lucratif d'opérer seuls. « L'art de faire sortir promptement les « fonds des caisses publiques », disait en février 1799 un membre du conseil des Cinq-Cents, « est presque aussi « difficile que celui de les y faire entrer. Il y a bien des « lois pour contraindre les contribuables à payer ; mais, « s'il en existe pour assujettir le percepteur à verser ses « recettes, les moyens de les éluder sont sans nombre et « les rendent sans effet. De là, ce trafic scandaleux qui, fai- « sant de la plupart des receveurs de la République des « chefs, des souteneurs de banque, a entassé dans leurs « mains des fortunes monstrueuses que le peuple ne voit « qu'avec indignation et effroi. » (Ozun, des Hautes-Pyrénées, Cinq-Cents, 14 pluviôse an VII.)

Un peu plus tard, le ministre des finances écrit aux préfets : « Citoyen préfet, l'*agiotage effréné* auquel un grand « nombre de percepteurs se livrent sur les bons de rentes « et autres valeurs admises en payement des contribu- « tions est devenu un *scandale public.* » (Circulaire du ministre des finances, 25 floréal an VIII.)

Chez d'autres agents les prévarications revêtaient encore plus de gravité, s'il est possible. Chargés de préparer ou de conclure les marchés, ces fonctionnaires devenaient les associés des fournisseurs, ou s'adjugeaient la concession sous des noms supposés. Le scandale prit de telles proportions que les pouvoirs publics durent s'occuper officiellement, mais en vain, de le réprimer.

Le Directoire constitua une commission spéciale *chargée de présenter un projet relatif aux fonctionnaires et employés de la République intéressés dans les fournitures et marchés*. Cette commission signala le mal, qui n'était que trop patent : « Vous avez vu le soupçon, planant indis-« tinctement sur les fonctionnaires publics, leur ravir la « confiance et l'estime, première récompense de leurs « travaux. Vous avez vu la fortune de l'État, composée des « sueurs du peuple, devenir la proie de quelques vautours « qui l'ont dévorée sans pitié et qui ne rougissent pas « d'étaler un luxe insolent, alimenté par leurs infâmes « dilapidations. Vous avez vu s'augmenter les dangers de « la République par l'épuisement de ses finances livrées « à des marchés scandaleux. Enfin vous avez observé qu'il « était dangereux de placer l'homme entre ses devoirs et « le désir de faire fortune. Parmi les agents corruptibles « et corrupteurs, il n'y a que trop de fonctionnaires « publics, plus avides de faire leur fortune que jaloux de rem-« plir leurs devoirs. » (Rapport de Groscassand-Dorimond, Cinq-Cents, 19 septembre 1799.)

La commission chargée de la répression des dilapidations des fonctionnaires présenta un premier projet qui fut repoussé pour des motifs de forme ; un second projet subit le même sort ; le troisième n'aboutit pas davantage : trop d'influences s'opposaient encore au succès de ces réformes. L'installation d'un gouvernement régulier pouvait seule restituer à l'administration française ses anciennes traditions d'honneur et d'intégrité. Avant la Révolution, en effet, les employés de l'État possédaient les qualités solides et modestes qu'ils ont retrouvées après elle : « Il y « avait dans l'administration de la France, dit Sénac de « Meilhan, une force intérieure qui luttait contre la dis-« sipation, l'ignorance et l'impéritie, et qui provenait de

« l'application, de l'expérience et des lumières des agents « subalternes du gouvernement. » (*Le Gouvernement, les mœurs, et les conditions en France avant la Révolution*, 1795.)

Mollien écrivait de même : « Une telle discipline s'était « introduite dans cette milice de commis qui tenait tou- « tes les propriétés et toutes les personnes à sa discré- « tion, que les abus de pouvoir étaient rares, les infidéli- « tés presque sans exemple. » (Mémoire d'un ministre du Trésor.)

Aujourd'hui, de nouveau, les fonctionnaires, par leur honnêteté et leur attachement inaltérable au devoir, forment une des colonnes les plus solides de l'ordre social. Ils ont conquis une considération universelle, justement méritée par leur admirable attitude depuis le début du siècle : les bouleversements politiques ne les ont pas ébranlés : en toutes circonstances, ils ont servi fidèlement la chose publique, et l'on peut croire que notre personnel administratif ne reverra plus les tristes jours du Directoire.

---

# CHAPITRE XXVII

## EMPRUNTS FORCÉS ET PROGRESSIFS SUR LES RICHES

I. Emprunt forcé de 1793. — Cambon, Ramel, Réal.— Revenu nécessaire, abondant et superflu. — Principes de la Révolution. — II. Emprunt forcé de l'an IV. — Discussions aux conseils du Directoire : Du Pont de Nemours, Lecouteulx, etc. — Nouvelle définition des riches. — Emprunt forcé de l'an VII. — Jurys chargés d'évaluer les fortunes. — III. Faibles ressources que procurent ces moyens révolutionnaires.

La Révolution employa concurremment avec les émissions de papier-monnaie, et d'une manière subsidiaire, la ressource de l'emprunt forcé. L'année 1793 eut le triste honneur d'inaugurer ce procédé financier, et Cambon en fut l'inventeur. « Je voudrais, disait-il, que la Convention « ouvrît un emprunt civique d'un milliard qui serait rem- « pli par les riches et les indifférents... Tu es riche, ajou- « tait-il, *tu as une opinion qui nous occasionne des dé- « penses*; je veux t'enchaîner malgré toi à la Révolution ; « je veux que tu prêtes ta fortune à la République. » (Séance du 27 avril 1793.)

La Convention couvrit l'orateur d'applaudissements et accueillit par des murmures Lanjuinais qui répondait : « Je ferai observer à Cambon qu'il ne faut pas dire : Les ri- « ches et les aristocrates payeront, les sans-culottes ne « payeront pas. Il y a des sans-culottes plus riches que les

« riches. Je sais bien qu'avec ces dénominations on capte « les applaudissements de la multitude ; mais c'est le bien « public qui seul doit inspirer nos décisions. » Marat appuie le projet : « L'emprunt forcé, dit-il, ne doit porter « que sur les ennemis de la République. » (1). Danton, de son côté, s'écrie : « Citoyens, imposer les riches c'est les « servir ! c'est un véritable avantage pour eux qu'un sacri- « fice considérable... Paris a un luxe et des richesses im- « menses : eh bien ! par ce décret, *cette éponge va être « pressée !* (On applaudit.) » Que dire d'une assemblée acclamant de pareils arguments et votant la proposition à la *presque unanimité*. A la presque unanimité, sauf Lanjuinais sans doute et quelques autres, tels que Buzot, qui fit observer qu'en tuant le riche on tuait aussi le pauvre.

La loi du 20 mai 1793 énonçait d'une manière générale : « Il sera fait un emprunt forcé sur tous les citoyens riches. « Le comité des finances présentera incessamment le mode « d'exécution. »

Que devait-on entendre par le mot *riches?* Un décret postérieur du 22 juin 1793 essaya de le définir. Le rapporteur du comité des finances, Réal, divisa à cet effet les revenus en trois classes : les revenus nécessaires, les revenus abondants et le superflu : « Le nécessaire est affranchi de l'em- « prunt. Les revenus abondants le supportent d'une ma- « nière progressive jusqu'au maximum. Au delà du maxi- « mum, le superflu *est requis en entier pour l'emprunt.* « Je fixe le nécessaire du père de famille ou veuf avec en- « fants à 3.000 livres; celui du célibataire ou veuf sans en- « fants à 1.500 livres de revenu net.

« Le maximum des revenus abondants du premier, y « compris le nécessaire, est porté à 20.000 livres. Le maxi-

1. Marat ajoutait : « L'opposition à l'emprunt forcé vient de ce qu'on « n'en a pas exempté les membres de cette assemblée. » (Murmures.)

« mum des revenus abondants du célibataire, y compris « le nécessaire, est fixé à 10.000 livres. Tout le surplus est « considéré comme superflu et *versé à l'emprunt, à quelque « somme que montent les revenus.* » Sur quelles bases s'appuyait Réal pour déterminer la somme constituant le nécessaire, pour classer les revenus abondants, pour tracer la limite entre l'abondance et le superflu? Rien ne l'indique dans son rapport. « Il n'est pas facile, avoue-t-il, de déter-« miner d'une manière précise le degré de fortune où le « citoyen doit commencer à être affranchi de l'emprunt, et « celui où il doit commencer à y contribuer. »

Ses collègues, du reste, n'ont pas sur ce point délicat d'idées plus nettes. Chacun propose un tarif différent. Mallarmé taxe le père de famille possesseur de 10.000 livres de revenu net à 1.666 livres, et celui qui en possède 40.000 à 10.000 livres. Le projet d'Izoré élève la première de ces taxes à 3.200 et la seconde à 30.400 livres. Génissieu va jusqu'à demander 9.000 livres à celui qui a 10.000 livres de revenu, et 62.000 livres à celui qui en a 40.000.

« Ce projet me paraît inadmissible, dit Réal, en ce que « le mode de taxation excède les revenus et porte sur le « capital. » Quant à Collot d'Herbois, il divise les prêteurs en trois classes, et range dans la classe la plus épargnée les citoyens signalés par un patriotisme reconnu ; puis, successivement, dans la deuxième et la troisième classe tous les autres citoyens, « suivant la nuance de leur civisme plus ou moins marqué ».

Réal repousse aussi ce système; « La loi, déclare-t-il, n'a « pas à se préoccuper des opinions politiques des prêteurs : « elle n'établit de distinction qu'entre le riche et le pauvre. » (Analyse des projets présentés sur le mode d'exécution de l'emprunt forcé d'un milliard, par Réal, député de l'Isère, juin 1793.)

Mais, après avoir successivement démontré les vices incontestables des projets présentés par ses collègues, Réal n'arrive pas à une solution plus satisfaisante. Son tarif aboutit à demander aux pères de famille 2.188 livres pour 10.000 livres de revenu, 27.188 pour 40.000 livres de revenu, et 87.188 pour 100.000 livres de revenu. L'arbitraire seul, dans cette insoluble question, détermine ses classifications; et, en vertu de ce même arbitraire, la Convention va bouleverser les combinaisons de son rapporteur, puis se déjuger elle-même.

La Convention éleva d'abord l'échelle des revenus nécessaires jusqu'à 6.000 livres pour les célibataires, et 10.000 livres pour les gens mariés et les pères de famille, (Décret du 22 juin 1793.) Mais les patriotes jugèrent bientôt ces dispositions beaucoup trop larges : elles laissaient aux riches une part exorbitante et risquaient, en outre, de réduire notablement le rendement de l'emprunt. Le décret du 3 septembre 1793 abaissa l'échelle de la taxation au-dessous même des propositions de Réal (1).

Ce décret du 3 septembre 1793 règle l'ensemble des prescriptions relatives à l'emprunt forcé. Il limite le maximum

1. Le rapport de Ramel établissait, à ce sujet, la statistique suivante : « Le produit net des immeubles réels peut aller à 1.500 millions : celui des « fonds placés ou des bénéfices du commerce à un milliard. On ne s'écar- « tera guère du calcul le plus probable en portant à 500 millions les trai- « tements publics et privés et les revenus purement industriels. Total « trois milliards. » Estimant ensuite que la moitié de ces trois milliards appartenait à des citoyens ayant moins de 10.000 livres de rente, et que sur les 1.500 millions restant, le tiers au moins était possédé par des particuliers dont le revenu ne dépassait pas 6.000 livres, et qu'on ne trouverait pas une famille sur dix mille jouissant des 10.000 livres de rente assignées aux gens mariés, Ramel arrivait à démontrer que l'emprunt forcé, dans les conditions du décret du 22 juin, produirait à peine 200 millions, au lieu d'un milliard. (Rapport du 19 août 1793.)

du revenu nécessaire à 1.000 livres pour les célibataires et à 1.500 livres pour les gens mariés, plus 1.000 livres pour leur femme, chacun de leurs enfants et chacun des ascendants, parents, vieillards, épouses et enfants de défenseurs de la patrie qu'ils ont à leur charge. Les maximums ainsi déterminés demeurent en dehors de l'emprunt forcé. Au delà commencent les *revenus abondants*, sur lesquels la taxe frappe impitoyablement en s'élevant progressivement de 10 p. 100 jusqu'à 50 p. 100, c'est-à-dire jusqu'à la moitié. Mille livres de revenus taxés payent 100 livres; 1.500 payent 200 livres; 4.000 payent 1.000 livres; 6.000 payent 2.100 livres; 8.000 payent 3.600 livres; enfin, 9.000 payent 4.500 livres.

Au-dessus de 9.000 livres de revenu le tarif change de caractère. Ce n'est plus une fraction de l'excédent qu'il saisit, c'est sa totalité.

« Au delà de 9.000 livres de revenu, à quelque somme « qu'il s'élève, la taxe sera, outre les 4.500 livres dues pour « 9.000 livres, de la totalité de l'excédent. De sorte qu'un « revenu de 10.000 livres sera taxé 5.500 livres et ainsi « de suite. » (Décret du 3 septembre 1793, art. 14.)

Ainsi, le possesseur de 30.000 livres de revenu voit le Trésor lui emprunter de force 25.500 livres. Il ne lui reste que 4.500 livres. Le possesseur de 60.000 livres de revenu est de même réduit à 4.500 livres : c'est 55.500 livres qu'on lui prend de force. A ces 4.500 livres réservées, il faut ajouter la portion laissée en dehors de la taxe, soit 1.000 livres pour les célibataires, 1.500 livres pour les gens mariés et 1.000 livres pour la femme et chacun des enfants. Le maximum des ressources laissées au célibataire ne pouvait donc, en aucun cas, dépasser 5.500 livres, et une famille composée des deux époux et d'un enfant, ayant 10.000 livres, 25,000 livres, 50.000 livres, 100.000 livres de rente, était

uniformément réduite à 8.000 livres fixes de revenu. Le rapporteur du projet de loi, lui-même, croit devoir s'excuser de l'excès de sa proposition : « Il n'entrera jamais « dans vos vues, dit-il, quelque système de contribution « progressive que vous adoptiez, de l'établir tel qu'à « une somme quelconque il pose un terme à la fortune « des citoyens ; mais vous ferez des lois sages *qui ramè- « neront, par des voies douces, au niveau de l'égalité les « fortunes qui en sont sorties.* Il en est autrement de l'em- « prunt forcé : cette mesure n'est point de nature à être « renouvelée : elle ne peut nullement être comparée aux « contributions... Si vous diminuez momentanément les « jouissances du riche, vous les augmentez pour l'avenir. « Citoyens, vous ne devez pas perdre de vue que vous « faites usage aujourd'hui d'une grande mesure de salut « public.... » (Rapport de la commission des finances sur l'emprunt forcé d'un milliard, par le citoyen Ramel, 19 août 1793.)

Ramel appelle des lois sages celles qui ramèneront « par des voies douces » au niveau de l'égalité les fortunes qui en sont sorties. Il est difficile d'imaginer quels moyens amiables Ramel comptait employer dans l'avenir pour niveler les revenus individuels. En attendant, et à titre exceptionnel, le décret qu'il fait voter par la Convention emporte la totalité des revenus au delà d'une somme déterminée.

Les principes financiers de la Révolution aboutissaient donc à dépouiller arbitrairement les familles considérées comme riches de la moitié ou des trois quarts de leur fortune. Nous disons les *principes financiers*, parce que la Convention, en inaugurant le système des emprunts forcés et progressifs sur les riches, ne céda pas à une inspiration

subite et irréfléchie, provoquée par des besoins urgents ; elle obéit à des théories parfaitement logiques, depuis longtemps préméditées et répondant à ses tendances générales.

Dès le mois de novembre 1792, Cambon proposait de créer une contribution, « qui serait supportée par les « personnes aisées et égoïstes, attendant tranquillement « dans leurs foyers le succès de la Révolution, ou s'agitant « pour la détruire ». (Discours du 17 octobre 1792.) Le 1er février 1793, Clavière écrit : « Le citoyen Vernier, dé« puté du Jura, propose une contribution graduelle sur « les parties du revenu des citoyens qui excède le véritable « nécessaire (1). *On ne peut nier qu'elle ne soit conforme* « *aux meilleurs principes sociaux*, et, si la classe fortunée « se dégage des préjugés de l'égoïsme, elle s'en plaindra « d'autant moins que tout ce qui est nécessaire au rétablis« sement du crédit lui est nécessaire et avantageux. » (Rapport adressé par Clavière, ministre des finances, à la Convention.)

Quelque temps après, la Convention nationale décrète : « qu'il sera établi une subvention de guerre *qui ne pèsera* « *que sur les riches* ». (Décret du 9 mars 1793.) Enfin, neuf « jours après, elle ajoutait : « La Convention décrète *comme* « *principe* que, pour atteindre une proportion plus exacte « des charges que chaque citoyen doit supporter en raison « de ses facultés, il sera établi un *impôt gradué et progres-* « *sif* sur le luxe et les richesses, tant foncières que mobi« lières. » (Décret du 18 mars 1793.)

Ces précédents montrent bien que l'idée de frapper les riches d'une manière progressive, réalisée en mai 1793, découlait de principes antérieurs très nettement arrêtés.

1. *Impôt sur le luxe et les richesses établi par les principes qui doivent diriger les législateurs républicains*, par Vernier.

Les procédés d'exécution inscrits dans le décret du 3 septembre 1793 étaient d'une élémentaire simplicité. Tous les citoyens devaient faire eux-mêmes la déclaration de leur revenu, en estimant à part chaque sorte de valeur. Il était même enjoint de comprendre dans les déclarations ce que la loi nommait les *fonds oisifs*, c'est-à-dire les fonds gardés en caisse ou en portefeuille. Lorsque le montant de ces fonds oisifs dépassait la moitié des revenus annuels, ils devenaient imposables sur le pied de 5 pour 100 de leur capital. (Art. 3.)

« La terre, dit Ramel, paye la contribution, même lors-
« qu'elle est en jachère. Pourquoi n'en serait-il pas de
« même des fonds qui sont dérobés à la circulation? Le ca-
« pitaliste n'a qu'à les faire produire... S'il s'obstine à les
« cacher dans son coffre, il faut qu'il supporte la peine
« du vol qu'il fait à la société. »

Des commissaires élus par les conseils de chaque commune vérifiaient les déclarations individuelles et pouvaient redresser d'office celles qui leur semblaient inexactes. Tout contribuable qui omettait de se rendre, dans le délai de huitaine, à la convocation des commissaires vérificateurs, se trouvait taxé d'office, *d'après la commune renommée* et sans appel, au double de ce qu'il paraissait avoir dissimulé. (Art. 11 et 12.) « Aucun recours ne pourra être exercé,
« dit la circulaire d'exécution, par ceux qui auront refusé de
« répondre à la réquisition des commissaires vérificateurs.
« Mais cette circonstance ne doit pas induire les vérifica-
« teurs à forcer les évaluations. Rien ne peut changer la
« vérité : rien ne peut autoriser à la défigurer par des exa-
« gérations. » (Instruction du 7 septembre 1793, adoptée par la Convention nationale.)

Enfin, l'emprunt forcé ne donnait pas d'intérêt. (Art. 25.) Il s'agissait donc, en réalité, d'une taxe et non d'un em-

prunt. Cependant, en passant par le détour de l'emprunt volontaire, ouvert simultanément jusqu'au 1er décembre, il était possible d'obtenir 5 pour 100. La loi stipulait, en effet, que les titres de l'emprunt volontaire seraient admis en versement, ou plutôt en décharge de l'emprunt forcé. (Art. 24.) Mais tous ceux qui n'auront pas spontanément apporté leurs fonds, ou qui auront laissé passer la date du 1er décembre, « les avares, les égoïstes, « les sangsues publiques, les accapareurs » ne toucheront aucun arrérage.

## II

Le Directoire, à peine installé, ne crut pas pouvoir mieux faire, pour se créer des ressources, que de suivre l'exemple de la Convention (1), en recourant de nouveau à l'emprunt forcé et progressif sur les riches. Au lieu de demander un milliard, comme la Convention en 1793, il se contenta de 600 millions, mais il stipula que ces 600 millions seraient versés en numéraire.

1. La Convention, dans les derniers mois de son existence, en juillet 1795, avait ouvert simultanément deux emprunts : l'un sous forme de tontine, dont les actions seraient de 1.000 livres participant aux avantages de survie et à des tirages périodiques de primes (Loi du 26 messidor an III) ; l'autre en 3 0/0 ordinaire. Ce dernier devait s'élever à un milliard. (Loi du 26 messidor an III, 14 juillet 1795.) Mais il fut brusquement fermé en novembre 1795, aussitôt que le public, découvrant l'avantage qu'il avait à échanger des assignats sans valeur contre des titres de rente 3 0/0, vint en foule y souscrire. Jusque-là, « personne ne portait à cet emprunt », dit le message du Directoire qui demandait sa clôture : « La lésion que la Ré- « publique éprouve est si énorme que le conseil des Cinq-Cents ne man- « quera pas d'arrêter dans son principe une opération aussi funeste. » (Message du 30 brumaire an III.) La loi du 1er frimaire an IV suspendit, en effet, d'une manière définitive, l'emprunt du 26 messidor précédent.

Du Pont de Nemours, cependant, démontra par de savantes statistiques l'impossibilité où se trouvait le pays de fournir 600 millions en numéraire. « Ordonner l'impos-« sible, dit-il, ne convient pas à une assemblé de législa-« teurs... On demande 600 millions au quart des citoyens, « choisis, il est vrai, parmi les plus riches : c'est plus que « quatre fois la valeur de la contribution directe ordinaire « et possible ! Et ce quadruple de la contribution ordinaire « de tous les citoyens doit être payé par une partie d'entre « eux, dans un délai de trois ou quatre décades au plus !... « Les propriétaires ont-ils des fonds de réserve ? Non. Ce « qu'ils en avaient a été absorbé par les contributions pa-« triotiques, volontaires, forcées, par l'incarcération d'eux « ou de leurs parents, par l'emprunt de Cambon, et surtout « par le discrédit des assignats... » Du Pont continuait en exposant combien la masse du numéraire circulant ostensiblement en France avait été réduite depuis plusieurs années, en raison des quantités d'or et d'argent payées à l'étranger pour achats de grains, armes et munitions, ou emportées par les émigrés. Le stock ne devait plus, selon lui, dépasser 300 millions. Dès lors, il devenait matériellement impossible de remplir un emprunt de 600 millions. (Discours de Du Pont de Nemours, Anciens, 19 frimaire an IV.)

Lecouteulx, au contraire, ne craignait pas d'attribuer aux plus fort imposables, sur lesquels devait porter l'emprunt, la possession d'un capital de 15 milliards. Il affirmait la richesse et la puissance du crédit de la France avec un patriotisme déclamatoire qui enleva les suffrages. (Séance du 19 frimaire an IV.) (1). Les résultats se chargèrent de

1. Johannot ajoutait, avec quelque raison, qu'il n'était pas besoin que la nation possédât effectivement 600 millions en numéraire pour que l'emprunt fût couvert : « Les sommes versées dans l'emprunt, dit-il, seront

montrer lequel des deux orateurs connaissait le mieux les ressources réelles de son pays.

Le premier article de la loi du 10 décembre 1795 (19 frimaire an IV) spécifiait ainsi son but : « Pour subvenir « aux besoins de la patrie, il est fait un appel de fonds en « forme d'emprunt sur *les citoyens aisés* de chaque dé- « partement. » En 1793, on disait les citoyens riches ; en 1795, on dit les citoyens aisés. Mais, si la forme change, le fond ne varie pas : une partie de la population supporte seule les charges publiques : l'autre en est exonérée. « Cet « emprunt ne portera que sur un million environ de « citoyens, écrit le Directoire. Par là, il se trouvera *que « l'immense majorité des citoyens, qui ne participera pas « à l'emprunt, lui applaudira*, en voyant qu'il sauve la « chose publique. » (Mémoire sur la prompte restauration des finances, 15 frimaire an IV.)

« Remarquez, Citoyens représentants, disait un orateur, « que l'emprunt ne peut atteindre la classe indigente, ni « même ceux qui ne jouissent que de l'absolu nécessaire. « Il n'est dirigé que contre les riches et contre les citoyens « aisés, ce qu'on ne peut trop apprécier parmi des répu- « blicains. » (Discours de Vernier, Anciens, 19 frimaire an IV.)

Les citoyens aisés se composaient, d'après la définition de la loi, « du quart le plus imposé ou le plus imposable de « chaque département ». Les prêteurs, dans chaque département, étaient divisés en seize classes égales en nombre,

« journellement reversées par le Trésor public, et s'il reçoit successive- « ment 600 millions, ce n'est pas une somme pareille qu'il garde, ni qu'on « lui fournit. » (Discours de Johannot, Anciens, 19 frimaire an IV.) Cette observation constatait très exactement l'existence d'un phénomène que nous avons vu se produire spécialement sous nos yeux dans les emprunts de la libération du territoire, en 1871 et 1872.

sauf la dernière. Cette dernière classe exceptionnelle comprenait ceux dont la fortune atteignait 500.000 livres et plus, valeur de 1790. On pouvait exiger d'eux 1.500 à 6.000 livres d'emprunt. Les quinze autres classes, taxées de 1.200 à 50 livres, devaient être égales en nombre, c'est-à-dire que, dans chaque département, quel qu'y fût le niveau des fortunes individuelles, il fallait remplir la première classe et les suivantes, jusques et y compris la quinzième, d'un nombre égal de prêteurs. En vain Defermont observa-t-il que, « dans un certain nombre de départements, il sera peut-être impossible de trouver une « assez grande quantité de citoyens aisés pour former la « quinzième classe qui doit prêter 1.200 livres ». Ramel répliqua que cette égalité des classes pouvait seule assurer le succès de l'emprunt, en obligeant toutes les administrations à fournir, sans atténuation, un chiffre certain de cotisations. « Nous avouons d'avance, ajoutait-il, qu'il y aura « nécessairement de l'arbitraire et quelques injustices par- « ticulières dans la répartition (1): aussi n'est-ce pas une « taxe que nous vous proposons d'établir, mais un emprunt, « dont le remboursement réparera toutes les injustices « *partielles.* » (Cinq-Cents. Séance du 17 frimaire an IV.)

Le législateur ne se dissimulait donc ni les imperfections ni la précipitation de son travail. Le Trésor était à sec et les commissaires de la trésorerie venaient de demander *20 milliards* en assignats pour le mois suivant. « Donnerons- « nous les 20 milliards? s'écriait Ramel, nous ne croyons « pas que vous deviez le faire. Cette somme ne suffirait « peut-être pas encore. Si, au contraire, vous adoptez le « système qui vous est offert, vous procurez à la trésorerie

1. Les administrations de département étaient chargées d'assigner à chaque citoyen sa classification, « soit d'après le rôle des impositions, « soit d'après la notoriété publique ». (Art. 3.)

« les sommes métalliques dont elle a besoin. Vous retirez « la plus grande partie des assignats de la circulation... « vous rétablissez le crédit dont la situation n'ira plus « qu'en s'améliorant; vous régénérez, en un mot, les finan- « ces de la République. » Ces trompeuses espérances disparurent bientôt devant la réalité que nous décrirons plus loin.

Un troisième emprunt forcé et progressif fut décrété par le Directoire, en juin 1799, peu de mois avant sa chute. Cette dernière loi d'emprunt résume les précédentes et les dépasse même, s'il est possible, en iniquité et en tyrannie.

« La classe aisée des citoyens sera *seule* appelée à rem- « plir cet emprunt », dit l'article 7 de la loi du 10 messidor an VII (28 juin 1799); et la classe aisée se compose alors des citoyens qui payent plus de 300 francs de contribution foncière en principal, ou bien 100 francs de cote mobilière. Malgré l'expérience acquise, la définition du riche n'est pas encore trouvée.

La progression de la taxe débute par trois dixièmes pour aboutir aux trois quarts du revenu : elle peut atteindre une plus forte proportion à l'égard des ci-devant nobles et de ceux qui, par leurs entreprises, fournitures et spéculations, auraient acquis une fortune non suffisamment frappée par les bases de l'impôt. (Loi du 19 thermidor an VII, 6 août 1799.)

Quelle sera l'autorité chargée d'appliquer cette législation, déjà si dangereuse par le vague même de sa rédaction? Là se révèle le génie révolutionnaire. « Le jury « sera composé de l'administration centrale et de *six* ou « *huit citoyens pris parmi les contribuables de l'arrondis-* « *sement non atteints par l'impôt*, dont la probité, le pa- « triotisme et l'attachement à la constitution de l'an III

« garantissent la fidélité à remplir les fonctions aux-« quelles ils sont appelés. » (Idem, art. 11.)

Ainsi, ce sont les patriotes, ceux qui n'ont point de revenu, ou dont le revenu échappe à l'emprunt, qui évalueront le revenu de chacun des membres de la classe aisée! Cet étrange jury a des pouvoirs à peu près illimités. La loi laisse expressément « à sa décision et à sa conscience » le soin de surcharger les uns, de déclasser les autres. Il peut fixer, à son gré, jusqu'au maximum des trois quarts du revenu, la progression applicable aux citoyens payant une cote de contribution foncière supérieure à 4.000 fr. (Art. 4 15°), et même prendre la totalité de leur revenu aux anciens nobles et fournisseurs. (Art. 10.) Si les malheureux contribuables veulent exercer leur droit d'appel, ils se retrouvent devant un jury départemental composé des mêmes éléments : douze citoyens non atteints par l'impôt (1).

Bien entendu, il était alloué à ces citoyens pauvres et patriotes des traitements et frais de déplacement. La loi le stipulait expressément. (Loi du 23 août 1799, art. 17.) Voilà l'idéal d'un système d'impôt démagogique! les pauvres constitués en assemblée et payés pour taxer les riches!

## III

Est-il nécessaire de dire que ces différents emprunts forcés ne rapportèrent presque rien. Dirigés exclusivement

1. Les jurys d'équité ainsi composés commirent nécessairement d'innombrables erreurs. Des personnes très connues furent oubliées, « tandis « que des inconnus, des insolvables, des morts dont les successions « étaient partagées depuis longtemps, ont été taxés ». Le nombre des réclamations devint tel que les jurys départementaux se trouvèrent dans l'impossibilité de statuer.

contre les riches et les mettant à la discrétion des pauvres, ils jetèrent l'épouvante dans la nation : l'argent que recherchait le gouvernement se déroba.

La Convention n'a jamais fourni le tableau de la marche des recouvrements de l'emprunt forcé de 1793. Tout au plus quelques phrases incidentes de discours révèlent-elles les mécomptes de ses promoteurs. Aussi, lorsque les assemblées du Directoire discutèrent, en l'an IV, l'ouverture d'un nouvel emprunt forcé, les opposants au projet, nombreux et influents, comme on l'a vu, ne purent-ils citer de chiffres précis à l'appui de leur thèse. Ils se bornèrent à parler, en termes généraux, de l'insuccès de l'œuvre de Cambon : ce que personne ne contesta. Lecouteulx dit seulement : « Il ne faut pas se décourager du « peu d'effet qu'ont produit chez nous la contribution pa- « triotique et l'emprunt forcé. »

La seule cause de l'échec de cette dernière mesure résidait, selon lui, dans le règne de la Terreur, effroi des capitaux; ceux-ci reparaîtront en masse sous un gouvernement puissant, garantissant « la sûreté des personnes et des « propriétés ».

Quant à l'emprunt forcé de l'an IV, Ramel avoue (21 nivôse an IV) que « la malveillance, qui s'empare de tout « cherche à faire échouer la mesure par la lenteur des re- « couvrements », et il propose de saisir et de vendre les meubles de tout contribuable qui n'aura point payé le premier tiers de sa cote avant le 30 nivôse.

Cette violence excite de graves objections au conseil des Anciens : « Aucun de nous n'ignore, dit Laffon-Ladébat, « l'arbitraire des taxes qui ont été faites. Aucun de nous « n'ignore que plusieurs citoyens ont été taxés pour des « sommes qui dépassent la totalité de leurs propriétés... « Ira-t-on vendre les dépouilles des malheureux qu'une

« erreur a fait comprendre dans la classe qui excède ses « facultés, parce qu'il a été injustement taxé? » Les poursuites n'en furent pas moins ordonnées. (Loi du 22 nivôse an IV.)

Quelque temps après, le ministre Faypoult évaluait le produit probable de l'emprunt à 8 milliards en assignats, et à 150 millions en valeurs métalliques. Ce dernier point était à ses yeux le seul intéressant. La Belgique devait fournir 50 millions en argent, et l'ancien territoire de la France, 100 millions. (Rapport du 10 pluviôse an IV.)

En compulsant les états journaliers de la trésorerie, conservés dans les archives du Directoire, on y trouve les produits des recouvrements sur l'emprunt forcé de l'an IV inscrits pour 6.762.728.571 livres, en nivôse an V. (Bordereau journalier du 19 nivôse an V. Situation du 26 frimaire an IV au 18 nivôse an V. Arch. nat., F. 30, 1004 à 1007.)

Ces 6 milliards 1/2 représentent la masse des papiers démonétisés ou dépréciés versés, sans compter, par leurs malheureux détenteurs. Le gouvernement lui-même n'attribue à ce chiffre aucune signification.

Mais un relevé spécial, dressé sans doute à l'usage du Directoire, indique qu'au 1er germinal an V, c'est-à-dire seize mois après l'ouverture de l'emprunt, il n'était rentré que 11.339.444 livres, 1 sol, 7 deniers en numéraire métallique, 1.325.470 livres, 14 sols, 2 deniers en matières d'or et d'argent ; plus 293 millions en assignats réduits au cours. (État récapitulatif des recettes réelles et réduites, faites à compte des rôles, 1er germinal an V.) On voit quel mécompte subissaient les calculs de Faypoult qui, un an auparavant, faisait entrevoir aux Conseils la perspective d'une rentrée de 150 millions en valeurs métalliques !

« L'emprunt forcé de l'an IV, comme celui de 1793,

« éprouva la plus grande résistance, quoiqu'on pût les « remplir l'un et l'autre avec des valeurs mortes, comme « des assignats et des mandats. C'est que leur base était « la progression et qu'ils conduisaient à l'arbitraire. » (Discours de Thibault, Cinq-Cents, 9 brumaire an VIII.)

Si nous nous attachons spécialement au dernier emprunt de 100 millions, en 1799, nous trouvons qu'il rapporta 900.000 francs pour la Seine, dont 200.000 francs seulement en numéraire, et 5 à 6 millions pour les autres départements, dont les deux tiers au moins payés en bons, effets publics et papiers dépréciés de toute nature, que le Trésor lui-même nommait des valeurs mortes.

En somme, après quatre mois de mise en application, la loi de juin 1799 avait fourni à peu près 3 millions en numéraire effectif (1). (Discours de Thibault, 9 brumaire an VIII.)

Non seulement la mesure demeura stérile en elle-même, mais elle troubla profondément les esprits, et arrêta l'essor de la fortune publique. « Qu'a produit l'emprunt forcé jusqu'à ce jour ? » disait Cabanis à la commission intermédiaire des Cinq-Cents : « Nous serions « heureux s'il avait produit quelque six ou sept millions « effectifs : mais il a coûté le sextuple sur les autres re- « cettes, et peut-être autant par l'augmentation des dé- « penses, augmentation qui tient surtout à l'intérêt exces- « sif de l'argent. Le resserrement de l'argent est la suite « inévitable de cette crainte de passer pour riche, que « portent dans toutes les âmes les impositions progres- « sives et arbitraires. » (Opinion de Cabanis, 25 brumaire an VIII.)

1. Il ne s'agit ici que des recouvrements effectifs, car les taxes s'élèvent à un chiffre plus élevé. Deux mois avant le 18 brumaire, le ministre Robert-Lindet annonçait qu'elles atteignaient 9.424.000 francs. (Message du Directoire, 23 fructidor an VII.)

« Votre commission, dit un autre orateur, a entendu les « réclamations de tous les citoyens qui ont voulu lui en « présenter. Il a été reconnu que l'emprunt forcé avait « ralenti les travaux de toute espèce, opéré le resserrement « du numéraire, amené un système de parcimonie très « funeste dans les dépenses habituelles, et que partout la « classe ouvrière préférerait partager le fardeau et faire, « par exemple, le sacrifice d'une journée de travail par « mois, plutôt que de manquer de travail le mois entier. » (Discours de Thibault, Cinq-Cents, 9 brumaire an VIII.)

Cependant, même en brumaire an VIII, quinze jours avant le coup d'État, l'emprunt forcé conservait encore des défenseurs : « Représentants du peuple, l'état alarmant des « finances, l'extrême épuisement du Trésor public, les « besoins des armées, la masse déjà exorbitante des contri- « butions ordinaires, l'arriéré de leur rentrée, tout vous « a forcés à une mesure extraordinaire... Elle est morale, « parce qu'elle honore le père de famille et saisit le triste « célibataire (1). Elle est juste et politique, parce qu'elle « consacre cette vérité reconnue dans tous les temps, que « celui qui a le plus à perdre est par cela même plus inté- « ressé à protéger, à défendre le sol qui compose sa ri- « chesse.» (Rapport de Doche-Delisle, 2 brumaire an VIII.)

Il faut retenir de ce panégyrique les phrases du début peignant sous des couleurs trop exactes les difficultés de la situation. Quant à l'emprunt forcé lui-même, la majorité, devant l'évidence des résultats, se réunit enfin pour le condamner.

« L'emprunt forcé de 100 millions a produit des maux

1. La loi du 6 août 1799 laissait à la décision du jury et à sa conscience de surtaxer les individus non mariés ou veufs sans enfants, et de dégréver les pères de famille. (Art 14.)

« incalculables : il a anéanti les ressources de l'État, arrêté « toutes les opérations commerciales ; le négociant, le « manufacturier, le fabricant, l'artiste, l'agriculteur, tous « ont redouté l'âme et conscience d'un jury n'ayant rien « à perdre ; dès ce moment, tout s'est arrêté : le numéraire « s'est enfoui, et partout les bras sont demeurés oisifs. » (Discours de Carret, du Rhône, Cinq-Cents, 16 brumaire an VII.)

Telle fut l'oraison funèbre d'un procédé révolutionnaire, mis trois fois en pratique sous la Convention et le Directoire, et qui, nous l'espérons, ne revivra jamais.

---

# CHAPITRE XXVIII

## ESPRIT FINANCIER DES JACOBINS

I. Les jacobins n'eurent pas d'autre programme que celui de vivre au jour le jour, en dévorant les réserves du pays, et en escomptant l'avenir. — Suppression des sociétés de crédit; fermeture de la Bourse de Paris; lois de maximum; réquisitions, etc. — Promesses mensongères à la tribune. — II. Idées financières de Clavière, Faypoult, Saint-Just. — III. Cambon. — IV. Ramel. — Les jacobins gouvernent les finances jusqu'à la fin de la Révolution.

### I

L'esprit financier des jacobins consista exclusivement en ceci : épuiser à outrance le présent, en sacrifiant l'avenir. Le lendemain ne compta jamais pour eux : les affaires furent menées chaque jour comme s'il s'agissait du dernier : tel fut le caractère distinctif de tous les actes de la Révolution. Tel est aussi le secret de son étonnante durée: la déprédation quotidienne des réserves accumulées chez une nation riche et puissante fit surgir des ressources inattendues, dépassant toute prévision.

Les assignats, tant qu'ils valurent quelque chose, si peu que ce fût, inondèrent le pays en quantités sans cesse progressives. La perspective de la faillite n'arrêta pas un seul instant les émissions. Elles ne cessèrent que sur le refus absolu du public d'accepter, même à vil prix, n'importe quelle sorte de papier-monnaie.

Pendant toute la durée du fonctionnement de la planche aux assignats, aucune mesure de prévoyance ne tenta d'enrayer leur dépréciation. Cambon parvint à relever quelque temps les cours par la menace de pénalités draconiennes ; il dégagea la circulation, d'une manière violente et passagère, en démonétisant les assignats à face royale. Mais ces tentatives n'eurent jamais d'autre but que le succès du moment et l'écoulement de nouvelles séries.

Les titres des sociétés de crédit faisaient concurrence à l'assignat. Cambon imagina d'écarter immédiatement cette concurrence, en supprimant d'un trait de plume les sociétés de crédit elles-mêmes. « Il existe, en ce moment, dit-il, un « combat à mort entre tous les marchands d'argent et « l'affermissement de la République. *Il faut donc tuer ces « associations* destructives du crédit public, si nous vou- « lons établir le règne de la liberté. » (Séance du 24 août 1793.) En conséquence, l'assemblée décréta : « Les asso- « ciations..., dont le fonds-capital repose sur des actions « au porteur, ou sur des effets négociables, ou sur des in- « scriptions sur un livre, transmissibles à volonté, sont « supprimées. » (Décret du 24 août 1793.)

La crainte de l'agiotage dénoncé, ainsi que les perfides menées des émissaires de Pitt, comme l'unique cause de la baisse persistante des assignats, inspira une résolution subite et radicale, la fermeture de la Bourse de Paris.

« La Bourse de Paris, dit Clavière, n'a rien qui milite « en sa faveur. Législateurs, faites fermer la Bourse, et « la République vous en remerciera. La négociation des « effets publics se fera comme celle des lettres de « change. La nécessité en décidera : le calme du cabinet « en écartera les surprises (1). » (Rapport de Clavière,

1. Clavière ajoutait : « Lorsqu'un canal profond et commode aura mis Paris en communication avec la mer, une Bourse lui sera, sans doute,

ministre des finances, à la Convention, 1er février 1793.)

Nous avons vu le Grand-Livre institué dans le seul but de favoriser l'émission simultanée d'un emprunt d'un milliard.

En établissant un maximum sur le prix des marchandises, en réquisitionnant les denrées de première nécessité dans les campagnes pour l'alimentation des villes et des armées, la Convention ne songea aussi qu'à parer momentanément aux plus urgentes difficultés. Ces barbares mesures aggraveront presque aussitôt le mal : chacun le prévoit. Elles supprimeront tout moyen régulier et efficace d'approvisionnement : cette conséquence prochaine apparaît dès le premier jour. Mais l'effet immédiat importe seul. Les cultivateurs et propriétaires auxquels le décret du 4 mai 1793 prescrit de déclarer immédiatement les quantités de grains qu'ils possèdent, et, par approximation, celles des grains qui leur restent à battre, surpris à l'improviste par cette injonction, se trouvent bien contraints d'abord d'y obéir. Grâce à sa brusque intervention, le gouvernement saisit, au début, une masse considérable de denrées.

A-t-il besoin de ravitailler ses armées, les premières réquisitions lui en fourniront largement les moyens. « Les « approvisionnements manquaient à la marine, dit Jean-« Bon-Saint-André, Bréard fit des réquisitions : elles fu-« rent suivies et augmentées. La flotte fut ravitaillée et « mise en état d'entreprendre une croisière d'hiver. » (Rapport de Jean-Bon-Saint-André sur sa mission à Brest, 12 pluviôse an II.) « Bourbotte m'a fait demander deux « mille paires de souliers, écrit Garnier ; j'ai fait mettre « immédiatement en réquisition tous ceux de la ville, et

« nécessaire. » (Idem.) Cette prévision grandiose d'un canal de Paris à la mer, dans le cours d'un rapport consacré à la détresse du Trésor, paraît tout au moins puérile.

« j'espère les lui fournir aujourd'hui. » (Lettre de Garnier, de Saintes, 29 frimaire an II.)

Cependant, après un mois ou deux d'expérience, que devient le résultat de ce système si productif au début? Les conventionnels eux-mêmes vont nous l'apprendre. « Citoyens, écrit Barère, la loi du maximum fut un piège « tendu à la Convention par les ennemis de la Républi- « que... On vida les boutiques, on ferma les magasins... « L'effet désastreux du maximum commença à déployer « son influence sur le commerce, sur les prix, sur les quan- « tités des objets nécessaires à la vie des citoyens. » (Rapport de Barère, au nom du comité de salut public, 3 ventôse an II.) En même temps, Legendre constate que la viande disparaît des marchés, et, pour économiser sa consommation, il propose de décréter un carême civique, en remplacement de l'ancien carême religieux. « Décrétez le « carême que je vous propose, autrement il viendra malgré « vous : l'époque n'est pas éloignée où vous n'aurez plus « ni viande, ni chandelle. » (Séance du 3 ventôse an II.)

La Convention n'en organisa pas moins, de rechef, le maximum en élargissant ses bases, pour étendre la main sur une quantité plus considérable de subsistances. (Loi du 10 ventôse an II.) Elle voulut, une dernière fois, recourir à cette suprême ressource, en fermant les yeux sur l'avenir qu'elle préparait. Mais cet avenir était si proche qu'elle dut elle-même, avant sa séparation, en reconnaître l'inéluctable réalité.

« Je vais, Législateurs, dit un membre, vous dire la vé- « rité ; vous l'aimez ; daignez m'entendre. Des manufac- « tures à demi ruinées, des ateliers déserts, les matières « premières manquant au travail de l'ouvrier,... le com- « merce effrayé, découragé,... les moyens et les éléments « de l'agriculture diminués,... une administration contre

« nature, contre tous les vrais principes, dirigeant tout : « tel est le tableau de notre situation intérieure. » (Opinion d'Eschassériaux aîné sur les causes de l'état présent du commerce et de l'industrie, frimaire an III.)

Les comités, forcés par l'urgence de remédier à la disette universelle, proposèrent alors le retrait immédiat de toutes les lois relatives au maximum. (3 nivôse an III.) Il y avait un an à peine que la loi du 10 ventôse an II avait réorganisé l'institution, en vantant ses bienfaits. Le langage maintenant était changé. On nommait « décret fatal, système affreux et dévastateur, etc. », la mesure à laquelle on avait attaché le salut de la République. « Cette loi, par « laquelle le prix des objets de consommation fut taxé, « aussi immorale qu'absurde et destructive, contraria tous « les intérêts, coupa tous les liens de la société, brisa les « ressorts de l'agriculture, du commerce, de l'industrie et « des arts : *on l'avait prévu!* » (Discours de Beffroy, 3 nivôse an III.)

« Qu'est-ce qui a tué le commerce, anéanti l'agriculture ? Le maximum. Qui eût osé approvisionner la France « de denrées de première nécessité, quand, sous peine « d'être poursuivi, on était obligé de les donner pour « moins qu'elles ne coûtaient, quand on les enlevait aux « agriculteurs, à force armée ? *car le fait est vrai : c'était « à force armée!* (Discours de Bréard, 3 nivôse an III.)

Ce même Bréard recevait, un an auparavant, les éloges de Jean-Bon-Saint-André pour le succès de ses réquisitions à Brest.

L'avenir avait donc été, encore une fois, impitoyablement et sciemment sacrifié à l'intérêt du moment, si passager qu'il fût.

Les rigueurs édictées contre les détenteurs d'or, d'argent et d'objets précieux ramenèrent de même, sous le

coup du premier effroi, quelques espèces métalliques dans la circulation. (Loi du 23 brumaire an II, 13 novembre 1793.)

« Art. 1. — Tout métal d'or et d'argent... et tout autre « meuble ou effet précieux, qu'on aura découvert ou qu'on « découvrira, enfoui dans la terre ou caché dans les caves, « dans l'intérieur des murs, des combles, parquets ou pa- « vés, âtres ou tuyaux de cheminée et autres lieux, seront « saisis et confisqués au profit de la République.

« Art. 2. — Tout dénonciateur qui procurera la décou- « verte de pareils objets recevra le vingtième de leur valeur « en assignats. »

Ce décret permit de mettre la main sur quelques réserves. Ainsi, une perquisition effectuée dans les caves du notaire Dutartre, à Paris, amena la découverte d'un dépôt de 66.000 livres en or, de 42.000 livres en argent, d'un panier de vaisselle, de 340 jetons en argent. (Communication du comité de surveillance à la Convention, 3 nivôse an II.)

Mais bientôt, en dépit des décrets comminatoires et des dénonciations, chacun cacha de nouveau ses objets précieux avec plus de méfiance que jamais. Cambon proposa alors de pousser plus loin les inquisitions : « Je demande, « dit-il, que vous décrétiez que tout ce qui sera confis- « cable sera sujet à la déclaration, et que, faute de déclara- « tion, l'objet sera réputé caché et par conséquent confisqué. » (14 nivôse an II.) Bourdon de l'Oise objectait très justement : « Comment est-il possible qu'à chaque heure du jour, « chaque individu vienne faire inscrire l'augmentation ou « la diminution de sa fortune? » Le décret rendu sur le rapport de Ramel ne donna pas satisfaction à la proposition de Cambon. (Décret du 14 nivôse an II.)

Cambon alla jusqu'à s'attaquer aux lettres de change, dernier refuge, à ses yeux, de la spéculation. Sans vouloir, dit-il, les détruire complètement, « afin de ne pas rompre

« toutes les communications avec l'étranger, dont le gou-« vernement a besoin pour payer les objets qu'il en tire », il proposa de les transformer en « contrats qui ne pour-« ront être cédés que par ministère de courtiers ou « d'agents de change ». (Rapport du 12 septembre 1793.) Le nom de l'acheteur, celui du vendeur, et le prix de la transaction devaient être inscrits sur un registre : « Cela « nous fournira, ajoute-t-il, le taux des fortunes en por-« tefeuille. » (Idem.)

Les conceptions jacobines, dont nous pourrions grossir l'énumération, portent toutes le même cachet. Nul décret ne se préoccupa de l'avenir. On pesait la valeur des secours que pouvait instantanément procurer chaque mesure, sans se soucier de ses conséquences prochaines, non plus que de sa loyauté et de sa justice.

Du haut de la tribune, les exagérations, les fanfaronnades, les chiffres faux n'ont également pour objectif que le moment actuel. Qu'importe si la réalité les dément, une fois l'effet produit !

Ainsi Cambon déclare qu'on se bat à la porte de la trésorerie pour souscrire à l'emprunt volontaire, qu'on vient de toute part échanger du numéraire contre des assignats, que la circulation monétaire fait réapparaître des *monceaux d'or*, etc. (Rapport du Ier frimaire an II.) Nous citons plus loin textuellement ces monstrueuses invraisemblances.

A la même époque, Barère s'écriait : « Citoyens, jamais « la fortune publique n'a été élevée au point où elle est en « ce moment. Riche de liberté, riche de population, riche « de domaines, la République compte employer pour « l'amélioration du sort des citoyens les milliards des ri-« ches. » (Rapport de Barère, 21 floréal an II.)

Deux ans auparavant, Cambon avait déjà dit : « Je dois « annoncer à l'assemblée, je dois annoncer à l'Europe que

« dans ce moment la France a plus de numéraire effectif « qu'aucune puissance de l'Europe n'en a dans ses coffres. » (Discours du 24 février 1792.) — « Les despotes n'appren- « dront pas sans effroi la masse des ressources qui nous « restent encore pour les vaincre. » (17 octobre 1792.)

Les démentis infligés par les faits ne troublaient pas son imperturbable assurance.

Presque tous les chefs de la Montagne, à cette époque, émaillent leurs discours de semblables mensonges, qu'on ne saurait qualifier d'illusions, car la situation, en l'an II, n'en comportait plus guère (1).

La valeur des domaines nationaux, gage des assignats, s'enfle au fur et à mesure des émissions, sans qu'aucun orateur ou rapporteur prenne la peine d'indiquer la source de ses nouveaux chiffres (2). La vérité se fera jour plus tard : elle perce déjà.

Mais tant qu'il sera possible de la dissimuler plus ou moins, les jacobins préféreront l'avantage immédiat de cet artifice à la confiance durable, fruit de la sincérité.

## II

En dehors de cette incurie intentionnelle de l'avenir, de cette préoccupation exclusive du présent, le système des jacobins ne s'appuie sur aucun principe. L'on ne trouve dans leurs écrits, comme dans leurs discours, aucune théorie financière, aucune idée originale sur un sujet si digne cependant de fixer leur attention.

1. Hérault-Séchelle, au moins, s'exprimait franchement : « Ruinons-nous, mais soyons libres ! » s'écriait-il. (2 août 1793.)

2. Nous citerons, dans un prochain chapitre, divers exemples de ces estimations fantaisistes.

« Si nous continuons à regarder comme une ressource de « fausses et stériles économies, si l'horizon de nos vues en « matière de finances ne peut pas s'agrandir,...hâtons-nous « de capituler, et demandons pardon à l'univers d'avoir « osé nous croire grands. » (Rapport de Clavière à la Convention, 1er février 1793.)

Voilà le programme du ministre des finances de la Convention en ce qui concerne les dépenses. Celui du Directoire, Faypoult, ne connaît, en fait de recettes, d'autre refuge que l'emprunt forcé, auquel il attribue de merveilleuses vertus : « C'est de cet emprunt que doivent résulter « une foule d'effets tous importants au salut de la patrie. « Il doit mettre une masse d'assignats hors de la circula- « tion. Il doit mettre dans la trésorerie de très grandes « sommes pour servir aux dépenses ; il doit relever le cré- « dit public, etc. Voilà l'ensemble des espérances sur cet « emprunt. » (Rapport de Faypoult, 1er pluviôse an IV. Arch. nat., AF. III, 115.)

Robespierre, pendant la durée de son pouvoir absolu, ne parla jamais de finances. Son célèbre rapport sur la situation politique de la République (27 brumaire an II) reste muet sur ce sujet (1). M. Taine dit de lui : « En matière de finances « et d'art militaire, il ne sait rien et ne se risque pas, sauf « pour dénigrer ou calomnier Carnot et Cambon, qui sa- « vent et se risquent. » (*La Révolution*, tome III.) Danton prononça, à l'occasion de l'emprunt forcé et de la démonétisation des assignats à face royale, les attaques contre les riches que nous avons citées. En dehors de là, il demeura de même absolument étranger aux matières de finances.

1. A l'assemblée constituante, Robespierre n'intervint dans les affaires de finances que dans de rares circonstances, en se plaçant toujours au point de vue politique.

Si nous consultons un des écrits jacobins possédant le plus d'autorité, les *Fragments sur les institutions républicaines*, par Saint-Just, nous y trouvons, au sujet des finances, les passages suivants :

« Il faut tirer les assignats de la circulation, en mettant « une imposition sur tous ceux qui ont régi les affaires « et travaillé à la solde du Trésor public. »

« Il faut détruire la mendicité, par la distribution des « biens nationaux aux pauvres... »

« Voici le but qu'il nous semble qu'on pourrait se « proposer d'atteindre : ... 2° Asseoir équitablement les tri- « buts sur tous les gains, sur tous les produits, par un « moyen facile, sans fisc, sans agents nombreux... »

« 3° Lever tous les tributs en un seul jour sur toute la « France. »

« 5° Empêcher tout le monde de resserrer les monnaies, « de thésauriser, de négliger l'industrie pour vivre dans « l'oisiveté... »

« Il n'existera d'autre impôt que l'obligation civile de « chaque citoyen âgé de 21 ans de remettre à un officier « public, tous les ans, le dixième de son revenu et le quin- « zième du produit net de son industrie. Le tableau des « payements sera imprimé et affiché toute l'année. »

Les plus fervents admirateurs du jeune héros de la Révolution ne reliront pas sans étonnement le naïf programme financier que nous détachons de ses œuvres !

L'absence de principes financiers chez les jacobins comporte, néanmoins, une exception : le manque de foi devint leur véritable et constant programme.

Nous avons montré comment les assignats à face royale furent effrontément démonétisés en pleine émission ; puis vint la faillite générale du papier-monnaie, le payement en

papiers sans valeur des rentes et des pensions, la réduction définitive des deux tiers sur les arrérages, etc.

Dès le mois d'avril 1792, Cambon proposait, comme une très simple opération, l'ajournement des remboursements dus, à échéance fixe, aux anciens fermiers généraux (30 millions), aux anciens administrateurs des domaines (26 millions), aux régisseurs généraux, etc. « On « vous dit, s'écrie-t-il, que vous ne pouvez suspendre, même « pour un très court intervalle, le payement d'aucune des « parties de la dette, *comme si toutes les créances pou-* « *vaient se payer à la fois!* comme s'il ne fallait mettre « aucun ordre dans les remboursements !... Nous faisons « la guerre pour notre Constitution, et le maintien de la « Constitution n'est-il pas la dette la plus sacrée? (Dis- « cours du 30 avril 1792.) — L'intérêt même de vos « créanciers vous oblige de sacrifier toutes vos ressources « pour le succès de la guerre. » (14 mai 1792.)

Loi suprême du salut public, nécessité de régler l'ordre des payements, prétendu souci de l'intérêt des créanciers, aucun argument ne manque dans ce premier plaidoyer méthodique en faveur des manques de foi. Les jacobins auront souvent l'occasion de le reproduire. Plus tard, en outre, ils courront sus aux aristocrates et confisqueront leurs biens sans ambages.

## III

Que dire maintenant de Cambon qui conduisit à peu près seul les finances sous la Convention jusqu'au 9 thermidor et même postérieurement?

Le personnage semble très justement dépeint par cet extrait de la *Biographie universelle :* « C'était un homme à

« vues courtes, travailleur, probe, infatigable et ennuyeux « parleur, tenant pour article de foi qu'il était un aigle en « finances... Il y avait du narcotique dans sa voix solen- « nelle. »

Après le 9 thermidor, Cambon fut violemment attaqué tant à la tribune que dans la presse (1). Sa probité paraît être sortie intacte de l'épreuve; on n'en peut dire autant de ses mérites. « C'est surtout à la trésorerie nationale, où il « s'est fait maître souverain, qu'on peut prendre une juste « idée du désordre de sa tête. Il a tout confondu, il en a « interverti l'ordre, brouillé chaque partie, désorganisé « l'ensemble, vicié la comptabilité; le local même n'a pu « résister à sa manie de bouleverser. » (*Coup d'œil d'un aveugle sur l'administration du contrôleur général Cambon.*)

Par une réaction naturelle, le public, après l'avoir longtemps encensé, lui imputa tous les malheurs du temps et l'accabla d'injures (2).

1. *Coup d'œil d'un aveugle sur l'administration du contrôleur général Cambon.* (1794. Bibl. nat., Lb. 41, 1413.) *Terray-Cambon traité comme il le mérite, par un très petit créancier de l'État.* (Idem, Lb. 41, 1414.)

2. Extraits des rapports journaliers de police : (Adolph Schmidt, *Tableaux de la Révolution française*, Leipsig, 870, t. I.)

P. 228, 8 fructidor an II. Cavagnac, officier de paix, et plusieurs inspecteurs ont arraché ce matin deux placards écrits à la main portant ces mots :

Peuple trop bon,
Quand écartèleras-tu Cambon?
Peuple trop bon,
Quand guillotineras-tu Cambon?

*Ibid.*, p. 287, 28 pluviôse au III : Cambon était traité très défavorablement : on l'accusait de malversation et d'avoir, par ses opérations financières, ruiné le crédit de la République et discrédité les assignats. (Rapport sur les propos tenus dans les cafés et dans les groupes.)

Mais, avons-nous dit, les accusations accumulées sur Cambon par ses collègues de la Convention, par les journaux, par les brochures et par le public, ne frappaient pas juste en s'en prenant à sa malhonnêteté personnelle.

« Quant à moi, s'écriait-il en 1793, je déclare à la Con-
« vention que le bilan de ma fortune sera imprimé : il le
« sera avec exactitude, parce que j'ai des associés. » (Discours du 14 mai 1793.) « Croiriez-vous, ajoute-t-il, qu'on
« a dit et imprimé à Nismes que j'avais envoyé à mon
« père 45 livres pesant d'assignats et, quelques jours après,
« 3 millions ! » (11 juillet 1793.) Plus tard, après le 9 thermidor, il réplique à Tallien : « Viens m'accuser, Tallien !

*Ibid.*, p. 299, 21 ventôse an III : « Au théâtre Favart plusieurs couplets ont été chantés, entre autres un couplet satirique contre Cambon, ayant pour titre : « *Le Financier d'État ou Cambon en Vaudeville.* »

*Ibid.*, p. 301, 25 ventôse an III : « Les officiers de paix ont trouvé hier affichées deux pièces de vers :

De par un certain comité,
Défense à la Nation
D'oser dire la vérité
En parlant du coquin Cambon.

Cambon le tripotier, successeur de Calonne,
Portait, la larme à l'œil, sa plainte au comité,
Disant que tout Paris dont il est la colonne
Le traite de brigand, de voleur éhonté.
— Quoi donc? répond Mathieu, vit-on jadis Cartouche,
Qui fut en son vivant pareillement traité,
A ceux qu'il détroussait vouloir fermer la bouche?
— Collègues, dit Cambon, était-il député?

*Ibid.*, p. 315, 17 germinal an III : Le décret d'arrestation de Lecointre, Cambon, Thuriot et autres était le principal objet des conversations : on approuvait généralement cette mesure. L'opinion publique paraît plus fortement prononcée contre Cambon que contre les autres. On l'accuse d'être le bourreau des finances.

« Je n'ai fait que surveiller; nous verrons si dans tes comp-« tes tu as apporté le même désintéressement? » (18 brumaire an III.) Ces affirmations ne sont sans doute point des preuves, mais leur énergie, leur persistance et leur ton convaincu semblent dénoter une conscience sans reproche. Aucun fait précis ne fut d'ailleurs jamais allégué sa charge.

Le jour de son exclusion du comité des finances, il s'essaye encore, d'une main lourde et maladroite, à refaire sa biographie : « Je fus dans le commerce six ans avant la « Révolution : j'ai travaillé à mon compte, quand aupara-« vant je travaillais pour le compte de mon père. Mon « père a marié sa fille..... » L'assemblée n'en voulut pas entendre davantage et l'interrompit brusquement en le mettant hors du comité des finances. (Séance du 14 germinal an III.) (1).

En 1797, Cambon écrivait encore dans une brochure : « Pendant les quarante-trois mois que j'ai été membre des « assemblées législatives, j'ai été presque toujours mem-« bre des comités des finances, mais je n'ai jamais ordon-« nancé, fait, ni fait faire aucun payement. Je n'ai jamais « été en mission : j'ai surveillé la trésorerie. » (*Lettre de Cambon fils aîné à ses concitoyens sur les finances*, 1797.)

La suite de sa vie montre, en effet, qu'il sortit pauvre du pouvoir (2).

1. Le procès-verbal porte à la suite de ce vote d'exclusion : « Les plus « vifs applaudissements éclatent dans la salle et dans les tribunes. »

2. Cambon, après les événements du 12 germinal an III, se retira dans une propriété qu'il possédait près de Montpellier, et y vécut modestement. Bien qu'il s'y occupât d'agriculture et non de politique, sa notoriété faillit un jour lui coûter la vie. Une troupe d'hommes armés parcourant la campagne le reconnut et le poursuivit. « Si c'est Cambon, dit l'un d'eux, tirez-« lui un coup de fusil. C'est un conventionnel, et il faut nous défaire de

Le désordre n'était pas davantage son défaut. Ses travaux, au contraire, témoignent de beaucoup de méthode et de soin, d'un goût méticuleux pour la symétrie. Sans doute, il ne réforma pas l'administration des finances ; mais il combattit, du moins, les abus avec ardeur. Il dénonça sans cesse les agioteurs et les fournisseurs infidèles : « Si la République est mal servie, disait-il, ce n'est pas qu'elle « ne paye pas cher ses fournisseurs. Le grand vice est que « les *bureaux des ministères ont toujours été gorgés d'in-* « *trigants*. Cette race dévorante est pire que sous l'ancien « régime. Nous avons des commissaires ordonnateurs « dont les brigandages sont épouvantables. J'ai frémi « d'horreur, lorsque j'ai vu pour l'armée du Midi des mar- « chés de lard à 34 sous la livre ! » (Discours du 1er novembre 1792.)

Malheureusement, cette indignation ne s'appuyait pas toujours sur des faits, et surtout aucun plan de répression efficace ne la sanctionnait. Ainsi, après avoir accusé de prévarication le citoyen Marchal pour un marché de lard salé, et l'abbé Despagnac « pour une fourniture de « chevaux et de mulets, à raison de 5 livres, 15 sols, à la « charge par la nation de nourrir l'homme et le cheval », il ajoute : « J'annonce que le même marché a été affermé à « raison de 50 sols pour l'armée du Rhin. » (Séance du 20 novembre 1792.) Rewbell lui fait alors judicieusement remarquer que, « si les marchés ont été faits en assignats, « les fournisseurs pourront les justifier ». (Idem.) Là, en

« tous les membres de cette infâme assemblée. » Cambon, couché en joue, se jeta dans l'eau jusqu'à la ceinture. Un des fusils fit faux feu : l'autre partit sans l'atteindre. Protégé par le débordement du ruisseau, Cambon put se retirer chez son frère. (Plainte au citoyen juge de paix du canton de Georges-d'Orgues, par Pierre-Joseph Cambon fils aîné, 28 thermidor an V, 15 août 1797.)

effet, résidait le point essentiel à éclaircir tout d'abord. « Pour épargner le temps de la Convention, conclut Lan-« juinais, Cambon aurait dû demander les pièces au mi-« nistre de la guerre, et venir ensuite seulement proposer « à la Convention un décret d'accusation. » (Idem.)

De même, lorsqu'en 1793, Cambon vint répéter à la tribune : « Depuis neuf mois, nous avons dépensé 552 mil-« lions avec l'habillement ! Voilà comment tous les jours « on met le désordre dans les finances », il s'attire cette réplique parfaitement justifiée de son collègue Biroteau :

« Il est bien étonnant qu'on vienne sans cesse nous an-« noncer des dilapidations, des malversations, des acca-« parements, et *qu'on n'ait jusqu'ici pris aucune mesure « pour faire punir les accapareurs et les voleurs de la « République !* » (Séance du 25 mai 1793.)

Le rôle de dénonciateur était, en effet, plus facile et moins dangereux à remplir que celui de réformateur. Mais quelles réformes auraient pu triompher de la désorganisation générale.

D'un esprit médiocre, comme le dit la *Biographie universelle* et comme le prouvent les citations précédentes, capable néanmoins de très bien comprendre et de bien exécuter, sinon de concevoir et d'imposer personnellement un programme, faible de caractère malgré sa jactance méridionale, Cambon ne fut en somme qu'un jacobin enrégimenté avec ses collègues. Ceux-ci lui confièrent la direction des finances en raison même de ses qualités secondaires et de sa passive subordination.

Sa gestion refléta leurs idées. Il poursuivit à outrance l'émission des assignats qu'il trouva ouverte ; il organisa l'emprunt forcé d'un milliard. Ces deux moyens d'ali-

menter les caisses publiques appartiennent au fonds commun des idées révolutionnaires.

Les manques de foi trouvèrent, de même, en lui un docile instrument. Nous l'avons entendu proposer et appuyer successivement chacune des faillites de la Convention. S a loyauté d'ancien commerçant eût sans doute protesté, dans des jours meilleurs, contre le mépris des plus solennels engagements.

Mais le mot d'ordre était donné au club des Jacobins. Cambon respectait aveuglément ses décisions et se les appropriait. Le 13 brumaire an II, un membre du club s'écrie » : Comment voulez-vous qu'un vrai *sans-culotte* « puisse fournir un cautionnement? Il s'ensuit que les « places de la trésorerie ne pourront être remplies que « par *les Messieurs*. » Léonard Bourdon ajoute : « Le sans-« culotte n'a pas d'argent. Il n'a que du patriotisme et de « la vertu. *Le véritable cautionnement, c'est la guillotine.* » (Société des Amis de la liberté et de l'égalité, séant aux Jacobins.)

Un mois après, Cambon monte à la tribune et dit : « Je « rappelle à la Convention la proposition qui lui fut faite « un jour par Chabot : elle tendait à supprimer les caution-« nements comme ayant le double inconvénient d'exclure « des administrations publiques les *sans-culottes* et les « vrais amis de la Révolution, pour y placer les riches, et « d'être enfin une mesure illusoire. Le comité des finances, « persuadé que le temps est venu de faire disparaître les « privilèges et de n'admettre dans l'exercice des fonctions « publiques que le cautionnement des vertus et des talents, « m'a autorisé à vous proposer de décréter le principe de « la suppression des cautionnements. » (Séance du 17 décembre 1793.)

Livré à lui-même, dans un autre milieu, Cambon eût-il

jamais proposé de déporter en masse, à la Guyane, 50.000 prêtres non assermentés : « Qu'on leur donne des vivres, « s'écriait-il, des femmes même, mais qu'on s'en débar- « rasse sans pouvoir les craindre. » (23 août 1792.)

Ses écrits dénotent, au contraire, en divers passages beaucoup de rectitude naturelle d'esprit. Vers la fin de la Convention, à la suite d'un long résumé des opinions émises sur la question du *retirement* des assignats, reconnaissant le vide des projets présentés et les périls de la voie parcourue, il trace en termes remarquables, — bien tard sans doute, — le véritable programme qu'il eût fallu suivre. « Tout le monde sait, dit-il, que pour établir « l'ordre dans les finances du gouvernement, on doit régler « ses dépenses ordinaires de manière qu'elles n'excèdent « pas le produit des recettes ordinaires... Le plus sûr, on « peut même dire l'unique moyen d'affirmer le crédit « public, serait d'établir un bon système de contributions : « car, sans revenus fixes, point de confiance.

« Depuis le commencement de la Révolution, on a tou- « jours attaqué la source des revenus publics, sans exami- « ner si les moyens de remplacement suffiraient aux dé- « penses ordinaires. Voilà, n'en doutez pas, les causes du « discrédit dont on se plaint, puisqu'elles paralysent les « recettes ordinaires. Disons au peuple, il en est temps, « qu'une grande société n'aura jamais un gouvernement « protecteur des personnes et des propriétés, si les recettes « ordinaires ne lui fournissent pas les moyens d'acquitter « les dépenses ordinaires. Disons-lui que, sans contribu- « tions, point de tranquillité publique ; disons aussi aux « créanciers de l'État que leur intérêt particulier est lié à « l'existence et à la rentrée des contributions.

« C'est en mettant en pratique ces principes éternels de « l'ordre social que nous parviendrons à établir un système

« de finances. » (Rapport lu à la séance du 7 ventôse « an III, 25 février 1795, par Cambon.)

Ainsi, après quatre ans de désastreuses expériences, à bout d'expédients, la Révolution entend de nouveau proclamer, par la bouche même de Cambon, les principes que Necker avait tant de fois, et si vainement recommandés.

## IV

Le ministre qui, après Cambon, gouverna le plus longtemps les finances de la République, Ramel, manifesta des tendances personnelles non moins caractérisées.

Ramel avait été membre de la Constituante et de la Convention. Dans ces deux assemblées, on l'avait vu successivement, tantôt suivre l'inspiration de son bon sens très net et très droit, tantôt céder malheureusement à l'influence de son entourage.

Ainsi, c'est lui qui fit proclamer par la Convention le principe de l'impôt progressif : « Votre comité des contri-« butions, dit-il, s'est occupé avec assiduité de répartir « les charges publiques d'après des taxes progressives qui « porteront principalement sur le luxe et le superflu des « riches. » (17 mars 1793). Un décret conforme à sa pro-« position fut rendu le 18 mars.

Quelques mois après, il rédigea le grand rapport qui précéda le vote de l'emprunt forcé et progressif d'un milliard sur les riches. (18 août 1793.)

Mais, d'un autre côté, il s'opposa ouvertement à la démonétisation des assignats à face royale, déclarant cette opération funeste au crédit public, et prévoyant qu'elle détruirait la confiance dans la sécurité du papier-monnaie. Il fut des premiers à combattre les lois de maximum : « Je

« regarde, disait-il, cette mesure, non seulement comme « inutile, mais je la trouve injuste et dangereuse. » (3 septembre 1793.) Il fit un remarquable rapport contre l'impôt en nature (24 pluviôse an II), demanda qu'on séparât les contingents des propriétés bâties et des propriétés non bâties (Idem), réclama la levée du séquestre des biens des étrangers (9 nivôse an III), tenta de rectifier le mode vicieux suivi en 1791 pour la répartition de la contribution foncière (23 nivôse an III), etc.

Une fois au pouvoir, du 14 février 1796 au 20 juillet 1799, tout ce qui sort de sa plume, tout ce qui émane de son initiative devient irréprochable. En suivant, dans un prochain chapitre, les actes de son ministère, en analysant sa correspondance et ses rapports, nous pourrons nous convaincre des excellentes intentions qui l'animèrent (1).

Par quelle fatalité cependant, durant son administration, les plus détestables pratiques révolutionnaires continuèrent-elles à prévaloir? Quelle influence contraire à la sienne renouvela, sous le Directoire, les désordres, les manques

1. Ramel consacrait tout son temps aux soins de son administration et se vouait exclusivement aux affaires de finances. Aussi cherchait-il à s'exempter des réunions du Directoire, où se traitaient les questions politiques : ses lettres d'excuse abondent dans les archives:

« Retenu dans ma chambre, pendant quarante cinq heures, par une dou- « leur dans la poitrine et par un mal à la gorge dont je m'efforce de me « délivrer afin d'assister à la cérémonie de demain, je ne pourrai me ren- « dre, etc.... (1er pluviôse an VI.) — Je resterai toute la journée chez « moi pour remettre mes affaires journalières au courant : on se ressent « au ministère des finances d'une différence de douze heures. » (12 pluviôse an VI.) Une autre fois, c'est une séance de commission de finances qui s'est prolongée (11 germinal an VII), ou bien même, sans alléguer aucun motif, il écrit au président : « Je ne pourrai me rendre aujourd'hui au Directoire exécutif. » (21 germinal an VI.) (Arch. nat., A F. III, 114. Correspondance des ministres avec le Directoire.)

de foi, les gaspillages qui avaient déshonoré la Convention? Corruption des fournisseurs, concussions des fonctionnaires, faillite sur les assignats et la dette publique, mandats impayés, misère des créanciers de l'État, éternel recours au papier-monnaie sous toutes ses formes! Comment concilier l'existence d'un tel bilan avec la gestion d'un homme honnête, modéré et intelligent?

C'est qu'en dépit du ministre, l'esprit jacobin persistait à diriger la marche des finances. Les jacobins, sous le Directoire comme sous la Convention, possédaient la majorité. Dès que cette majorité tendait à se déplacer dans les conseils, un coup d'État la reconstituait. Ramel dit très justement : « On était en révolution pendant l'an VII, « comme on l'était dans le temps de la Convention nationale. » (*Des finances de la République.*) Même en juin 1799, cinq mois avant l'avènement du Consulat, les jacobins, encore tout puissants, ne connaissant d'autre programme financier que le papier-monnaie et l'emprunt forcé, faisaient décréter un emprunt forcé et progressif de cent millions sur les riches.

Les plus terribles enseignements ne les avaient pas éclairés. Ils se proclamaient toujours aveuglément les sauveurs de la patrie, sans écouter aucun avis, ni profiter d'aucune leçon. Tant qu'ils détinrent le pouvoir, on les vit persévérer dans le système financier qui procédait de leur essence même, celui d'exploiter le présent aux dépens de l'avenir, jusqu'au complet épuisement du pays.

« Écoutez les jacobins sur les finances, dit un journal « de la fin du Directoire. Depuis qu'ils s'en mêlent, les im- « pôts ne sont plus payés, les caisses sont vides, les ren- « trées impossibles, les terres dépréciées et sans valeur; « ..... Malgré 50 millions de garnisaires (d'après le rapport « d'Arnould), il y a un arriéré de 180 millions sur les

« années antérieures à l'an VII. On leur répète qu'il faut « nécessairement varier et diviser les contributions, au lieu « de charger exclusivement les terres et de rendre par là « les propriétaires insolvables...

« Ils sont sourds à ces vérités si simples : ceux qui les « énoncent sont des chouans, des amis des rois, etc. Voilà « leur réponse la plus solide.

« MALHEUR AU PAYS OU LA BÊTISE EST TRIOMPHANTE! » (L'*Ami des lois*, 15 fructidor an VII, nº 1465.)

---

# CHAPITRE XXIX

## BUDGETS DE LA RÉVOLUTION

### § 1. SITUATION BUDGÉTAIRE SOUS L'ASSEMBLÉE LÉGISLATIVE

I. Impossibilité de récapituler les recettes et les dépenses ordinaires de la Révolution. — Caisse de l'extraordinaire. — II. Aperçu des recettes et des dépenses sous l'assemblée législative, dressé par Laffon-Ladébat. — Cambon. — Les prévisions sont renversées par les faits.

I

Après avoir successivement traité chacun des points les plus saillants du système financier de la Révolution, le moment serait venu de récapituler l'ensemble de ses opérations de recettes et de dépenses, ordinaires et extraordinaires. Disons tout de suite que ce travail est irréalisable.

A l'égard des recouvrements, partie la moins difficile à centraliser, l'on trouve à peine des chiffres approximatifs. Même en l'an VII, quand l'ordre commence à renaître, le ministre des finances ne parvient qu' « *après dix-huit mois* « de la correspondance la plus active » à rassembler les données concernant la situation des contributions directes au 1er vendémiaire an VI. Encore avoue-t-il « ne pas garantir l'exactitude mathématique de ses tableaux », et s'excuse-t-il de ne pas toujours discerner la part de chaque exercice. ni les véritables totaux, au milieu de l'accumula-

tion des arriérés, de l'enchevêtrement des valeurs fictives, les unes au pair, les autres à des cours variables ou à des taux conventionnels, etc. (Compte rendu de Ramel au Directoire exécutif, fructidor an VII.)

Quant aux dépenses, une obscurité plus profonde encore les enveloppe. « Toutes les dépenses étaient confondues, « dit Defermont, à l'arrivée du Directoire ; on n'en avait au- « cun tableau exact, pas même un tableau par aperçu. » (Conseil des Cinq-Cents, 8 germinal an V.) Du Pont de Nemours, chargé d'apurer les dépenses de la Convention, déclare sa tâche inexécutable : « Ce qui reste de cette époque « de déprédations, dit-il, ne présente qu'un amas de papiers « dont presque aucuns ne sont en règle, qu'il est impossible « de légaliser, et dans lesquels la République ne pourra « trouver que la preuve de ses malheurs. » (Conseil des Anciens, 15 prairial an V.)

Aussi, le marquis d'Audiffret a-t-il pu dire, en parlant de cette période financière : « La comptabilité n'a point « effrayé les regards de ceux qui ont commis ces dilapida- « tions. » (*Système financier*.)

De telles autorités dispenseraient de pénétrer dans un dédale reconnu inextricable, s'il ne semblait possible de donner, au moins par quelques exemples, un aperçu des procédés financiers alors en usage.

Nous avons vu les budgets complètement disparaître, à la création du papier-monnaie. Chaque mois, la balance entre les recettes et les dépenses se trouvant ajustée au moyen d'un prélèvement sur la réserve en assignats, on ne songea même plus à tenir de comptes d'exercices.

Sous l'assemblée législative, le mal se poursuit et s'aggrave. Il suffit, pour s'en convaincre, de parcourir les situations périodiques de la comptabilité. En voici quelques

extraits : « Les dépenses extraordinaires du mois dernier, « écrivent les commissaires de la trésorerie en novem- « bre 1791, ont été de 28.730.789 livres ; les dépenses parti- « culières de 1791, de 21.720.643 livres. Le remboursement « de ces sommes par la caisse de l'extraordinaire est abso- « lument nécessaire pour satisfaire aux dépenses pressantes « du mois. » (Séance du 7 novembre 1791.)

Un mois après, Cambon fait la déclaration suivante : « M. Amelot vous annonce qu'il ne reste en caisse que pour « suffire aux besoins de la semaine. Or, nous voici à sa- « medi : il est donc nécessaire de pourvoir aux besoins de « la caisse de l'extraordinaire. » (Rapport du 17 décembre 1791). L'assemblée, en conséquence, élève de 200 millions la circulation des assignats. (Décret des 17-18 décembre 1791.)

Le mois suivant, Cambon expose encore que les recettes ordinaires de décembre 1791 atteignant 27.697.709 livres, et les dépenses du même mois 48.558.333 livres, la différence, soit 20.860.624 livres, sera comblée par la caisse de l'extraordinaire. Le versement en est ordonné. (Rapport de Cambon au nom du comité des finances, 18 janvier 1792.)

En septembre 1792, la situation depuis le commencement de l'année est ainsi résumée :

Trésorerie nationale. — Recettes depuis le 1er janvier, 915.725.675 livres ; dépenses, 865.526.760 livres ; en caisse, 50.198.915 livres. (Ces cinquante millions d'encaisse ne comprennent que 11.872.000 livres en numéraire.)

Caisse de l'extraordinaire. — Recettes depuis le 1er janvier, 2.632.583.166 livres ; dépenses, 2.604.031.041 livres ; en caisse, 28.552.125 livres. (Rapport de Cambon, 23 septembre 1792.)

Ainsi, la caisse de la trésorerie, bien qu'indépendante en principe de la caisse de l'extraordinaire, communiquait

avec elle d'une manière permanente. L'une déversait sans cesse à l'autre sa réserve d'assignats. Bientôt, du reste, ces deux caisses perdront même leur séparation apparente et Cambon demandera à la Convention de confondre officiellement leurs attributions. (Décret du 3-5 janvier 1793.)

## II

Nonobstant cette organisation destructive de toute comptabilité budgétaire, l'assemblée législative essaya de dresser, par aperçu, l'évaluation des recettes et des dépenses ordinaires de l'année 1792. Le rapport de Laffon-Ladébat, au nom du comité de trésorerie, aboutit aux chiffres suivants : Dépenses ordinaires, 657.100.103 livres ; recettes ordinaires, 511.500.000 livres.; déficit sur le budget ordinaire, 145.600.103 livres. (Rapport fait au nom du comité de la trésorerie nationale, 30 décembre 1791.)

Ainsi, même d'après des calculs de prévision auxquels on demandait alors bien peu de certitude et de justifications, le déficit doit atteindre, en 1792, le chiffre énorme de 145 millions. Que sera la réalité ? Peu importait, au fond, puisque les assignats devaient combler le vide quel qu'il fût.

Peu de temps après, Cambon présente, sous une autre forme, les chiffres afférents à 1792 ; il groupe l'ordinaire et l'extraordinaire, les recettes normales et les assignats, de manière à faire ressortir non plus un déficit, mais un excédent :

| | |
|---|---|
| Aperçu des dépenses de toute nature en 1792 : | 821.641.476 livres. |
| Aperçu des recettes de toute nature en 1792 : | 856.981.353 — |
| Excédent. . . . . . . . . . . . . . | 35.339.877 — |

« Il est donc prouvé, ajoute-t-il, que nous aurons fait les « fonds pour les dépenses de 1792. »

Du moment que plus de 300 millions de recettes extraordinaires, provenant de l'émission des assignats et de la vente des biens nationaux, servent à aligner les totaux sur le papier, leur équilibre n'a rien qui puisse surprendre.

Cambon s'aventure même à dresser, dès cette époque, le budget de 1793 : Dépenses : 465.051.804 livres ; Recettes : 468.770.303 livres ; Excédent : 3.718.499 livres.

Pour alléger le budget de l'État, il rejette sur les départements toutes les dépenses ordinaires du culte, et se réserve de pourvoir aux besoins extraordinaires par l'aliénation des forêts et la création d'assignats jusqu'à concurrence de leur valeur en biens nationaux. (Rapport de Cambon, 3 avril 1792.)

Cependant, au mois d'avril 1792, Laffon-Ladébat expose à l'assemblée que « puisque le tableau des dépenses de 1792 « n'a pas encore été discuté », il faut qu'elle autorise la trésorerie nationale à suivre jusqu'à nouvel ordre les indications dressées pour 1791. Sa proposition est adoptée. (30 avril 1792.) Les projets primitifs de Laffon-Ladébat n'ont donc pas été examinés, et, faute de dispositions nouvelles, les comptables sont obligés de se référer à celles de l'année précédente. Cambon, d'autre part, déclare à la tribune que : « les recettes, même dans l'état le plus prospère, ne pour- « ront excéder 550 millions. Si, de là, on se porte à l'examen « du montant des dépenses pour cette année, M. Laffon « vous dira lui-même qu'elles se monteront à 900 mil- « lions au moins, si ce n'est à un milliard. » (Discours du 14 mai 1792.)

Il ne s'agit donc plus d'équilibre ni d'excédent. C'est 400 millions de déficit que Cambon n'hésite pas mainte-

nant à faire entrevoir. « Les besoins du Trésor seront bien-« tôt urgents, dit-il ; les dépenses sont considérables ; les « impôts n'arrivent pas au Trésor public. » (23 septembre 1792.) (1).

Telle est la situation peu rassurante, léguée par l'assemblée législative à ses successeurs.

1. Les recettes furent loin d'atteindre le chiffre de 550 millions auquel Cambon les limitait. Voici l'extrait des bordereaux de la trésorerie nationale en juillet et août 1792 :

| | Mois de juillet. Livres | Mois d'août. Livres |
|---|---|---|
| Contribution foncière et mobilière, timbre, enregistrement et douanes dans les départements | 20.836.613 | 21.978.867 |
| Droits d'enregistrement, timbre et hypothèques dans la ville de Paris | 682.670 | 647.049 |
| Régie des loteries | 512.820 | » |
| Directoire des postes | 450.000 | 800.000 |
| Impositions directes de 1790 | 447.854 | 347.953 |
| Impositions arriérées | 221.209 | 384.493 |
| Remplacement des droits supprimés | 203.840 | 220.161 |
| Droits de navigation | 10.121 | 4.053 |
| Contribution patriotique | 8.000.000 | 530.597 |
| Revenus des domaines nationaux | 5.000.000 | 5.000.000 |
| Etc. | . . . . . | . . . . . |
| Total | 37.182.250 | 30.373.831 |

(Archives nationales AF. II, 8.)

En déduisant de ce tableau les recettes temporaires, telles que la contribution patriotique, les revenus des biens nationaux, etc., on voit que le rendement mensuel des impôts permanents ne s'élève même pas à 25 millions ; ce qui, pour l'année entière, donne un produit inférieur à 300 millions.

## § 2. — LES FINANCES SOUS LA CONVENTION

I. Les budgets et les comptes cessent d'exister. — On se contente de chiffres invraisemblables et de grands mots. — Promesses et affirmations mensongères de Cambon. — II. Taxes révolutionnaires. — Abus locaux sur tout le territoire. — III. Dépenses secrètes du comité de salut public. — Emploi irrégulier des 50 millions et des 12 millions qui lui sont délégués. — IV. Bilan des dépenses de la Révolution dressé par Cambon en septembre 1793. — Impossibilité d'utiliser ce travail. — Il n'existe plus d'autorité capable de fournir ni de vérifier un compte. — Les anciens fermiers généraux sont déférés au tribunal révolutionnaire.

### I

Quelques mois après l'installation de la Convention, le comité des finances lui soumit les résultats de l'année écoulée et l'état des besoins courants: « La caisse de l'ex-« traordinaire a dû, jusqu'ici, fournir 152 millions pour « combler le déficit ordinaire de 1792, et 786 millions pour « les dépenses extraordinaires. En total 938.179.144 livres. « L'arriéré des contributions s'élève sur toutes les années « antérieures à 648 millions. En conséquence, il est ur-« gent de créer 800 nouveaux millions d'assignats. » (Rapport de Cambon sur la situation des finances, 1er février 1793.)

En juin 1793, l'on se borne à constater purement et simplement que, depuis le 1er octobre 1792, les dépenses ordinaires et extraordinaires ont atteint 1.974.660.429 livres ; la somme sera couverte au moyen d'assignats. (Décret des 6-16 juin 1793 portant création de 1.200 millions en assignats.)

Désormais les budgets et les comptes n'existent plus (1). Les demandes d'émission d'assignats ou les projets d'emprunt forcé remplacent les exposés financiers. L'on va droit au but : obtenir des ressources immédiates, sans se préoccuper de rendre compte de l'emploi des sommes dépensées, ni de préparer aucun plan d'équilibre budgétaire. Les seuls développements contenus dans les rapports financiers sont destinés, non plus à éclairer l'assemblée, mais à tromper les prêteurs.

Cambon, en effet, avec son imperturbable assurance, débite les plus monstrueuses invraisemblances : « Je « dois vous dire, et à l'Europe entière, que l'assignat « est au pair avec le numéraire (2). Je dois vous an- « noncer qu'on se battait aujourd'hui à la porte de la « trésorerie nationale pour porter des fonds à l'emprunt « volontaire, afin d'obtenir des inscriptions sur le grand- « livre..... Tel a été le succès des mesures que vous avez « prises, que ceux-là qui, il y a quelque temps, avaient « peine à payer en assignats les domaines nationaux dont « ils se sont rendus adjudicataires, viennent aujourd'hui « faire leurs payements avec de l'or et de l'argent..... Et « vous, puissances amies et alliées de la République ! vou- « lez-vous de l'or, voulez-vous de l'argent? c'est en France « que vous en trouverez..... Le gage des assignats est tel « qu'il est impossible de l'épuiser. Oui, les finances de la « République sont dans un état si florissant, que l'on

1. Cambon dit lui-même : « Votre comité n'a pas cru devoir s'occuper « en ce moment d'un nouveau système de finances, la discussion qu'il « entraînerait pouvant être préjudiciable au service journalier qui n'exige « aucun retard. » (Rapport sur une nouvelle émission de 400 millions d'assignats, par Cambon, de l'Hérault.)

2. Les assignats, en novembre 1793, perdaient 66 p. 0/0 de leur valeur nominale, d'après les tableaux officiels.

« pourrait dire qu'il n'est plus nécessaire de calculer. » (Rapport fait par Cambon à la Convention nationale, au nom de la commission des finances et des comités des domaines, de la législation et des finances réunis. Séance du 1er frimaire de la 2e année républicaine, 21 novembre 1793.)

« Cambon, dit Danton, nous a fait la déclaration solen-« nelle qu'il faut répéter : c'est que nous avons au Trésor « public *de l'or*, de quoi acquérir du pain et des armes au-« tant que le commerce pourra nous en fournir. » (Discours de Danton, 11 frimaire an II.) Évidemment, il ne faut plus chercher de chiffres sérieux, de renseignements dignes de foi, au milieu des mensonges et des hyperboles des exposés officiels.

*Il n'est plus même nécessaire de calculer*, avait dit Cambon. Dans la bouche de celui que Danton nommait alors le contrôleur général des finances de la Révolution, la phrase est significative. Cependant, tout en cessant en effet de calculer, ce dont il n'avait pas d'ailleurs les moyens, Cambon continue à jeter du haut de la tribune, dans son langage méridional, les plus audacieuses promesses : « Aujourd'hui, dit-il, la destination des sommes que la « trésorerie nationale fournit jour par jour est connue : « une grande partie des pièces justificatives des dépenses « acquittées dans les départements est déjà rentrée à la « trésorerie, où elle se classe par nature de dépenses. « *Tout se prépare* pour que chacun des comptables de la « République ait là son compte ouvert, par lequel il sera « débité de tout ce qu'il aura reçu, et crédité sur pièces et « acquits de tout ce qu'il aura payé... Déjà le chaos, dans le-« quel les désordres de l'ancien gouvernement nous avaient « plongés, a entièrement disparu... Du sein de la confu-« sion, l'ordre est sorti... Si l'essai que nous tentons ob-« tient un plein succès, la nation n'aura qu'un seul compte

« à vérifier, ce sera le compte de la République entière, « appuyé des pièces justificatives de toutes les recettes et « de toutes les dépenses, en quelque lieu qu'elles aient « été faites. » (Rapport de Cambon, 3 germinal an II.)

Toutefois, cet ordre merveilleux et si pompeusement annoncé n'existe pas pour le moment. « Nous devons néan-« moins vous faire observer, ajoute Cambon, que le compte « qui vous est présenté ne vous offre, en grande partie, que « le résultat des dépenses ordonnancées, sans que la « preuve de leur acquittement ait été encore acquise ; ce « mode de comptabilité provisoire est un pas vers un meil-« leur ordre de choses. » (Idem.)

« Il n'est personne de vous, dit vers la même époque « un membre des comités, qui n'ait reconnu depuis long-« temps la nécessité de fixer, par un mode simple et uni-« forme, les bases de la comptabilité. Souvent vous avez « gémi du désordre qui règne dans cette partie, et vous « avez été alarmés des dilapidations et des dépenses vrai-« ment effrayantes qui en ont été la suite. » (Rapport par Cochon, membre du comité de la guerre, au nom des comités réunis, 7 thermidor an II.)

Mais Cambon persiste : « Encore deux ou trois mois, « s'écrie-t-il, et nous parviendrons à connaître *tous les soirs* « le détail de toutes les dépenses publiques, l'état exact de « l'actif et du passif de la nation. Ainsi la surveillance des « représentants du peuple sera directe, et les fripons pour-« ront être connus. » (Discours du 13 messidor an II.)

La Convention accueille avec enthousiasme ce magnifique programme, sans en demander davantage. Il va sans dire qu'elle ne le verra jamais se réaliser (1).

1. L'historien Sybel décrit ainsi la situation des finances sous la Convention : « Le Trésor restait vide, bien que le peuple fût pressuré

## II

En dehors des opérations décrétées par les pouvoirs publics, les perceptions illégales et occultes se propageaient sur tout le territoire.

Les représentants du peuple en mission, les administrations, les municipalités, les sections et même de simples commissaires sans qualité établissaient arbitrairement, dans les départements, des taxes nommées *taxes révolutionnaires*, dont le produit destiné, en apparence, à payer les défenseurs du pays se concentrait, sans contrôle, pour de tout autres usages, dans des caisses particulières. Cambon nous a révélé l'énormité de ces dilapidations. « Des « fripons, dit-il, ont profité des *taxes* révolutionnaires « pour augmenter leur fortune... Avec un bonnet rouge, « une moustache et une carmagnole..... on les voyait « commettre mille vexations et rendre odieux le nom et « l'habit des sans-culottes. » (Rapport de Cambon, au nom du comité des finances, 6 frimaire an III.)

Les procédés fiscaux employés par ces collecteurs improvisés méritent d'être décrits. Ici, une taxe dite de guerre frappait les *gens suspects*, sans autre désignation, (Arrêté des représentants Chabot et Bô, approuvé le 13 août 1793.) Ailleurs, comme à Hazebrouck, les sans-culottes préle-

« jusqu'à la moelle. La guerre absorbait de 180 à 200 millions par « mois, et les achats de grains de 100 à 120 millions. En ne portant « que les deux tiers de cette somme par suite de la dépréciation des « assignats, on aura, rien que pour ces deux chapitres, un budget an- « nuel plus considérable que ne le fut jamais celui de toute l'adminis- « tration sous l'empereur Napoléon. » (*Histoire de l'Europe pendant la Révolution française*, par H. de Sybel, 1876, tome III.)

vaient directement à domicile des sommes d'argent et des effets. A Vervins, on incarcérait les citoyens et on ne leur rendait la liberté que moyennant rançon. A Bordeaux, on établissait sur les riches des cotisations sous forme d'amendes (Raba condamné à 1.200.000 livres d'amende; Péchotte à 500.000 livres ; Martin-Martin à 300.000 livres). Le système des souscriptions prétendues libres réussissait ailleurs à arracher aux timides des dons *spontanés*, « produits de la terreur et de la contrainte ». La majeure partie de ces exactions payait les *comités révolutionnaires*, de *surveillance* ou de *salut public*, qui, de leur propre autorité, s'installaient dans chaque commune ou section et la terrorisaient. La loi du 5 septembre 1793 avait eu l'imprudence de promettre une indemnité de 3 livres par jour (1) aux patriotes; et ces derniers improvisaient et levaient, afin de s'assurer le payement d'un salaire si facile à gagner, des taxes soi-disant destinées à la défense du pays. Cambon calculait qu'une annuité de 591 millions serait nécessaire pour servir régulièrement l'indemnité quotidienne des innombrables membres des comités qui couvraient la France.

Le montant des taxes révolutionnaires atteignit-il ce chiffre ? Cambon, muni de pouvoirs officiels pour s'en enquérir, ne parvint pas lui-même à le découvrir. Les districts ne lui envoyèrent que des réponses insignifiantes ou mensongères, et plus d'un tiers, — selon l'habitude des

1. A Paris, le montant des rôles apportés à la trésorerie s'élevait invariablement à 1.203, 1.204 et 1.205 livres. Or, dit le rapport du comité des finances : « Tous les renseignements que nous avons pris nous prouvent qu'il n'y a jamais eu plus de trois cents personnes présentes aux « assemblées de section, et encore toutes ne sont-elles pas payées. « (Murmures d'indignation.) C'est une liste civile que se sont faite « beaucoup d'intrigants. » (Rapport de Cambon, 6 fructidor an II.)

administrations d'alors, — ne fit aucune réponse. Mais il est vraisemblable que les exacteurs locaux extorquèrent aux contribuables beaucoup plus que les receveurs de l'État ne purent obtenir pour le budget national (1).

1. Les bordereaux mensuels de la trésorerie montrent combien le produit des impôts proprement dits était alors en décadence. Voici l'extrait du bordereau de juillet 1793 :

| | | |
|---|---|---|
| Contribution foncière et mobilière. — Droits de douanes et de patentes dans la totalité de la République et droits d'enregistrement recouvrés sur les départements, non compris la ville de Paris. | 1791 | 3.640.190 liv. |
| | 1792 | 6.886.514 |
| | 1793 | 4.071.309 |
| Imposition additionnelle à la ville de Paris. . . . | 1791 | 4.712 |
| | 1792 | 9.850 |
| Double contribution des émigrés . . . . . . . . | 1791 | 8.290 |
| Contribution pour la solde et l'équipement de deux volontaires à fournir par les parents des émigrés. | 1792 | 196.481 » |
| Droits d'enregistrement et de timbre recouvrés dans la ville de Paris. . . . . . . . . . . . . | 1791 | 5.767 |
| | 1793 | 1.170.328 |
| Douanes nationales . . . . . . . . . . . . . . . | 1791 | 301.774 |
| Contribution patriotique . . . . . . . . . . . . | 1791 | 593.829 |
| Loteries nationales. . . . . . . . . . . . . . . | 1793 | 1.970.000 |
| Produit des postes dans les départements. . . . | 1793 | 662.601 |
| Contribution volontaire pour la guerre . . . . . | 1793 | 115.588 |
| Droits de navigation. . . . . . . . . . . . . . | 1793 | 200 |

Les recettes comprenaient encore : 8.258.005 livres provenant de la liquidation des anciennes fermes générales, gestion de 1790 ; 261.182 livres d'impositions arriérées de 1790 ; 267.873.384 livres extraites de la caisse à trois clefs ; 5 millions de revenus des biens nationaux ; 109.709 livres, produit de la vente des papiers et parchemins de la Chambre des comptes ; 77.649 livres, recettes faites sur le produit des biens des ci-devant jésuites ; 274.821 livres, produit de l'argenterie des églises supprimées, portée aux hôtels des monnaies, etc. (Bordereau des recettes et des dépenses faites à la trésorerie nationale pendant le mois de juillet 1793. — Arch. nat., AF. II, 8.)

En éliminant les recettes extraordinaires, les recouvrements d'arriéré

## III

Le comité de salut public s'était fait déléguer par la Convention un fonds de 50 millions (Décret du 2 août 1793) (1), pour être employé, d'une manière générale et à sa guise, au soutien et à la propagation de la Révolution.

Danton fut l'inspirateur de cette mesure. Divers membres du comité s'effrayèrent d'abord pour eux-mêmes de la responsabilité d'une délégation aussi anormale. Mais Hérault-Séchelles affirma que son amour du pays saurait braver les calomnies : « Périssent les fausses et petites vertus ! « s'écrie-t-il ; nous venons déclarer que nous sommes réso- « lus à tout ce que le salut public et votre confiance ordon- « neront de nous. » (Discours du 2 août 1793.) Le comité, par un courageux dévouement, accepta donc les 50 millions qui lui étaient offerts. En l'an III, il reçut encore 12 millions dans les mêmes conditions.

L'emploi de ces sommes considérables aggrave le caractère étrange et irrégulier qui s'attachait au seul fait de leur délégation.

Ainsi, 300.000 livres sont confiées au citoyen Adet, adjoint

et les reliquats d'anciennes liquidations, pour se renfermer exclusivement dans le produit normal des contributions de l'année 1793, on voit ce produit se réduire mensuellement à 6 millions et demi, ce qui supposerait, pour l'année entière, un revenu de 80 millions tout au plus.

Nous avions évalué par des calculs analogues (voir page 415), le revenu de 1792 à 300 millions. En un an, la diminution est significative.

1. « La Convention nationale, après avoir entendu le rapport de son « comité de salut public sur la proposition d'ériger le comité de salut « public en gouvernement provisoire, décrète qu'il sera conservé tel qu'il « est, et *que la trésorerie nationale tiendra à sa disposition 50 millions.* » (Décret du 2 août 1793.)

au ministre de la marine, « qui s'assurera par tous les « moyens en son pouvoir de l'état des choses au vrai à « Toulon. Il cherchera à connaître avec soin l'esprit des « marins et des ouvriers. De même pour tout ce qui concerne « l'escadre en rade, les commandants, leurs états-majors, « les matelots, etc. Il se fera conduire par des bateaux pê- « cheurs des environs de la rade allant vendre du poisson « à bord, et tiendra journal de ses opérations. » (Délibération du comité de salut public, 6 septembre 1793.)

Le citoyen Charbonnier reçoit un million « pour le remet- « tre aux représentants du peuple en mission dans les dé- « partements du Var et des Bouches-du-Rhône. » (Idem, 7 septembre 1793.)

On alloue 6.000 livres aux citoyens Schillemans et Varnier, instituteurs publics, « qui se rendront dans les campa- « gnes du département du Pas-de-Calais et y travailleront à « éclairer les habitants sur les avantages de la Révolution « et sur les manœuvres des ennemis de l'intérieur. » (15 septembre 1793.)

Un mandat de 3.000 livres est délivré aux citoyens Achard, Claude Pilot et Gravier, qui seconderont les efforts des représentants du peuple, « en éclairant les ci- « toyens, fortifiant l'esprit public, et en réprimant les con- « jurations qui auraient égaré l'esprit des soldats et spé- « cialement ceux de la garnison de Valenciennes. »

« Il sera envoyé, dit un autre arrêté, des agents d'un « patriotisme prononcé dans la ville de Bordeaux et dans « les communes environnantes, pour y réchauffer l'esprit « public, y prêcher l'exécution aux lois de la Convention « nationale, y ramener les citoyens égarés aux principes de « l'unité et de l'indivisibilité de la République. » On mandate en même temps 300.000 livres en faveur du citoyen Brune, général de brigade, chargé de ramener à l'obéis-

sance les citoyens rebelles. (Arrêté du comité de salut public, 10 septembre 1793.)

Les mandats, appuyés d'aussi longues justifications, forment exception : la plupart contiennent simplement les mentions suivantes :

« Mission patriotique confiée à Henry-Paul Dutrannoit « dans les Bouches-du-Rhône, le Var, les Basses-Alpes : « 3.000 livres. » (2 septembre 1793.)

« Le citoyen Royer se transportera à Péronne sans délai « pour une mission importante : 2.000 livres. ». (11 septembre 1793.)

Ou bien : « La trésorerie nationale fera payer au citoyen « Denis Batin la somme de 300 livres. » (3 floréal.) « — Au « citoyen Martin, sculpteur, 300 livres. » (23 prairial.) « — Au citoyen Dupuis, peintre, 1.250 livres » (6 messidor.) « — Au citoyen Haindel, 400 livres. » (27 fructidor an II.)

Les députés ne sont pas oubliés dans ces largesses, dont la profusion n'a d'autre limite que le bon plaisir des membres du comité (1). Sous prétexte de mission, on délivre un mandat d'un million à Ysabeau et Tallien, à Toulouse, (10 septembre 1793) ; de 50.000 livres à Collot d'Herbois ; — de 50.000 livres à Carpentier ; — de 10.000 livres à Lefiot et Legendre ; — de 20.000 livres à Ruamps ;

1. Les députés en mission dans les départements pouvaient, en outre, y ordonner, à leur gré, les dépenses qu'ils jugeaient nécessaires, et les faire acquitter immédiatement par les caisses locales. Cette licence ayant amené les plus graves abus, un décret stipula plus tard que « les « représentants du peuple en mission ne pourront, à l'avenir, tirer aucun « mandat sur les caisses des payeurs généraux, et sur celles de district « et autres caisses nationales, ni ratifier aucun marché, sans une autori- « sation expresse du comité de salut public et des finances. » (Décret du 19 floréal an III.)

— de 6.000 livres à Billaud-Varennes ; — de 5.000 livres à Saint-Just et Lebas ; — de 1.800 livres et 1.440 livres à Prieur ; — de 3.000 livres à Levasseur, etc. (1).

Dès cette époque, Barras émarge aux fonds secrets : « La « trésorerie nationale payera au représentant du peuple « Barras la somme de 25.000 livres pour subvenir aux dé- « penses extraordinaires de sa mission, et dont il rendra « compte au comité. » (2 floréal an III) (2).

Les mandats contenaient d'ordinaire cette clause finale : « *dont il sera rendu compte au comité* ». Mais le comité accorda parfois sa confiance et remit son argent à des délégués dont il ignorait absolument le domicile. Lorsque la trésorerie voulut apurer les comptes de ces comptables d'une nouvelle espèce, elle ne sut ni à qui, ni où s'adresser : « Nous avons écrit, disent ses commissaires, aux personnes « aux noms desquelles vous avez expédié des mandats; « mais faute de savoir leur adresse, nous n'avons pu faire « parvenir toutes les lettres à leur destination. *Aucun « renseignement n'existe à leur sujet dans les bureaux du « comité de salut public.* L'administration de la police a « pu nous procurer l'adresse de trois seulement. » (Lettre

1. Plus tard, ces mandats furent échangés contre de nouveaux mandats délivrés, dans les mêmes conditions, sur les fonds de la Convention, par les inspecteurs de la salle.

2. Parmi les pièces de comptabilité conservées aux Archives, la suivante paraît au moins singulière : « Les membres du Directoire exécutif aux « représentants composant la section des dépenses : Nous vous invitons, « Citoyens représentants, d'ordonner qu'il soit mis à la disposition du Di- « rectoire exécutif la somme d'un million en assignats. » (Barras, Révellière-Lépeaux, Le Tourneur. Paris, le 11 brumaire an IV de la République une et indivisible.) Le petit carré de papier qui contient cette injonction est tout entier de la main de Barras, sauf la signature de ses deux collègues.

des commissaires de la trésorerie nationale (1) au comité de salut public, 26 prairial an II. Arch. nat. AF. II, 32.)

Ainsi, que sont devenues les 50.000 livres remises au citoyen Coutelle, les 12.000 livres remises au citoyen Julien, les 50.000 livres remises au citoyen Lacombe, les 7.000 livres remises au citoyen Mandarimini, etc., etc. ? Impossible de découvrir la résidence de ces délégués, ni celle de bien d'autres dans le même cas.

Des démarches faites à la police et à la poste mettent sur la trace de deux mandataires ; mais l'un, nommé Clémence, déclare qu'il a rendu *directement* son compte à Barère et que celui-ci l'a définitivement apuré. « Comme « d'autres pourraient être dans la même situation, écri- « vent les commissaires de la trésorerie, nous vous prions « d'en faire la recherche dans vos bureaux. » (Idem, 1er thermidor an II.)

Rien qu'à la manière dont sont libellés les ordres de payement délivrés par le comité de salut public (2), sur des feuilles de toutes dimensions, écrits à la hâte de la main d'un des membres, signés d'urgence par les autres, rédigés sans soin et sans uniformité, on reconnaît un gouvernement révolutionnaire, aux yeux duquel la forme et la régularité financière ont perdu toute importance. (Arch. nat. AF. II, 32.)

1. Signé : Gaudin, Delafontaine, Destramblay.

2. Cambon avait dit à la tribune : « Votre comité de salut public « défie qui que ce soit de l'accuser de la dissipation d'un seul denier... « Il a renvoyé constamment l'examen des objets de dépenses au comité « des finances... Nous n'avons rien ordonnancé par nous-mêmes, etc. » (Séance du 11 juillet 1793.) Ces assertions sont d'une date (11 juillet 1793) antérieure à celle de la délégation de 50 millions faite au comité (2 août 1793). Elles pouvaient encore, à cette époque, être parfaitement sincères.

## IV

Sans poursuivre plus avant le dépouillement des papiers de la Convention et du comité de salut public, nous analyserons, pour terminer, un travail soumis à la Convention par Cambon, au nom du comité des finances et intitulé : « *Compte des recettes et des dépenses de la nation depuis* « *le* 1er *mai* 1789 *jusqu'au* 1er *septembre* 1793 » (3 germinal an II).

Ce document, à en croire son titre, aurait dû contenir, au moins jusqu'au 1er septembre 1793, la récapitulation des recettes et des dépenses que nous cherchons à établir. Mais Cambon lui-même n'en possédait pas les éléments. Il n'eut à sa disposition que les insuffisants bordereaux de la trésorerie, dont il se borna à extraire les totaux suivants :

| | |
|---|---|
| Recettes totales, composées tant des revenus publics depuis le 1er juillet 1791, que des assignats créés depuis l'origine. . . . . . . . . . . . . . . . | 6.761.999.560 livres |
| Dépenses de toute nature depuis le 1er juillet 1791. . . . . . . . . . . . | 6.049.088.764 |
| Reste en caisse. . . . . . . . . . . | 712.910.796 |

La comptabilité de l'époque ne pouvait ainsi fournir que le total, dépourvu de signification, des valeurs sorties de la caisse de la trésorerie et de la caisse de l'extraordinaire, sans distinction d'exercices, sans distinction entre les opérations en assignats et celles en numéraire. L'on ne saurait donc tirer aucun enseignement utile des chiffres donnés par Cambon, malgré ses ingénieux efforts pour en dégager *la part des dépenses propres à la Révolution.*

Dans ce but, Cambon ajoute aux 6.049.088.764 livres, in-

diquées ci-dessus comme représentant les dépenses payées, à partir du 1er juillet 1791 jusqu'au 1er septembre 1793, 194.912.000 livres représentant la masse des dépenses antérieures, du 1er mai 1789 au 1er juillet 1791, (déduction faite de différents fonds restant en caisse). Il obtient ainsi un total de 6.244 000.000 livres constituant l'ensemble de toutes les dépenses acquittées depuis l'ouverture des États généraux jusqu'au 1er septembre 1793. Or, dit-il, si l'ancien gouvernement avait subsisté, il aurait dépensé 531.533.000 livres par an (chiffre du budget de Necker), ce qui donne 2.303.000.000 jusqu'au 1er septembre 1793. En outre, les remboursements et différents suppléments extraordinaires, auraient imposé à l'ancien régime une charge de 1.015.387.000 livres. La monarchie aurait donc consommé 3.685.539.000 livres jusqu'au 1er septembre 1793, en supposant qu'elle eût continué d'administrer, pendant cette période, comme elle l'avait fait autrefois. Si l'on retranche ces 3.685.539.000 livres du total des 6.244.000.000 de dépenses effectuées réellement, on obtient la part propre à la Révolution, soit 2.558.461.000 livres.

Deux milliards et demi de dépenses propres à la Révolution jusqu'au 1er septembre 1793, en plus des 3.685 millions qu'aurait coûté un gouvernement normal ! Le rapporteur du comité des finances s'efforce en vain de dissimuler la gravité de ce résultat.

Malheureusement ce total, déjà très effrayant, était encore beaucoup au-dessous de la vérité. Les bordereaux de la trésorerie auxquels Cambon se référait ne donnaient, en effet, comme nous l'avons dit, que le montant des valeurs sorties journellement de la caisse centrale. Mais à quel chiffre infiniment supérieur montaient les dépenses réellement engagées sur toute la surface du territoire, soit par les ministres, soit par les innombrables délégués

investis du droit de les ordonner ? C'est ce que ne disait pas le compte de Cambon, et ce qu'aucun compte n'aurait pu mieux dire que le sien. Les moyens matériels manquaient absolument pour dresser un bilan de cette importance. On n'obtenait rien des comptables. Nous avons vu toutes les tentatives d'enquêtes, tous les essais de statistiques gouvernementales échouer, faute de réponse des agents locaux.

Si les comptes individuels faisaient défaut, il n'existait pas davantage d'autorité centrale, pour les vérifier, les apurer et les grouper. Les anciennes Chambres des comptes avaient été supprimées ; les nouveaux bureaux de comptabilité ne fonctionnaient pas, ou étaient absorbés dans la mise au courant d'un arriéré remontant jusqu'à 1767 (1). La comptabilité publique livrée au hasard, ou plutôt au caprice de ceux qui la maniaient, ne pouvait donc plus fournir aucun renseignement. Cambon écrivait avec sincérité quelques mois auparavant : « Les dépenses « de 1793 ne peuvent pas se calculer. » (Rapport du 1er février 1793.)

Cette absence de tribunal administratif chargé de contrôler les éléments de la comptabilité publique eut des conséquences terribles, lorsqu'il s'agit de juger les ci-devant fermiers généraux. Tous les chefs d'accusation invoqués contre ces anciens comptables avaient à peu près exclusivement pour objet des questions de chiffres : manœuvres employées dans le calcul des éléments de recette et de dépense qui ont servi à déterminer le prix du bail ; ventilation inexacte des résultats des exercices antérieurs à leur prise de possession, dépenses non justifiées ; versements tardifs de fonds au Trésor ; taxations calcu-

1. Voir page 303.

lées à 10 0/0, au lieu de 6 0/0 et 4 0/0, etc. Les comités législatifs de sûreté générale, de l'examen des comptes et des finances réunis énumérèrent ces griefs dans un rapport à la Convention, (Rapport fait par Dupin, 16 floréal an II.) Une Chambre des comptes, s'il en eût encore subsisté, ou une commission de comptabilité, si elle eût été en mesure de fonctionner, pouvaient seules, pénétrer avec compétence dans le détail de ces imputations.

La Convention, cependant, en l'absence d'autorité administrative, vota, conformément à la proposition de Dupin (1), le renvoi des fermiers généraux devant le tribunal révolutionnaire. Celui-ci, séance tenante, sans plus ample examen, déclara ces comptables convaincus de toutes les malversations et altérations d'écritures qui leur étaient reprochées, et les condamna, pour ces faits, à la peine de mort. Delaage, 70 ans ; de Bagneux, 35 ans ; Paulze, 71 ans ; Lavoisier, 50 ans ; Saint-Amand, 74 ans, etc., en tout, 27 anciens fermiers généraux furent guillotinés. (Jugement du tribunal criminel révolutionnaire, 19 floréal an II.)

1. Plus tard, le conventionnel Dupin manifesta publiquement ses regrets de la mesure qu'il avait provoquée : « J'ai le cœur navré, dit-il, plus que « je ne saurais l'exprimer, en vous disant que ce décret, que la Con- « vention a rendu sur mon rapport, a été le tocsin de la mort pour les « fermiers généraux. » (Discours du 16 floréal an III.) Dupin prétendit alors qu'il croyait sauver les fermiers généraux, en les renvoyant en bloc devant le tribunal révolutionnaire. Ramel pensait comme lui : « Il ne faut « pas, disait-il, indiquer aux juges les coupables, s'il y en a..., c'est le « moyen de les sauver tous... Là ils seront entendus ; les chefs d'accusa- « tion seront discutés, et on leur rendra justice. » — « Mais, ajoute Du- « pin, ils devaient être entendus, ils ne l'ont pas été. » (Idem.)

## § 3. LES FINANCES SOUS LE DIRECTOIRE

I. Tentatives pour rétablir l'ordre.— Faypoult, Ramel.— II. Compte rendu de l'an VI. — Recettes et dépenses. — Progrès et imperfections contenus dans ce document. — III. Tendances réformatrices des Conseils. — Prédominance des idées révolutionnaires. — Déficit. — Emprunt forcé. — Situation à la fin du Directoire.

### I

Le Directoire, surtout à ses débuts, ne parvint pas plus que la Convention à récapituler dans un budget régulier les recettes et les dépenses annuelles. Cependant, il eut le mérite de chercher à sortir du chaos au lieu de l'aggraver.

Trois mois après son installation, en l'an IV, le ministre des finances, Faypoult, dans un compte rendu officiel, passe successivement en revue chacune des branches de l'administration, impôt foncier, patentes, forêts, personnel, emprunt forcé, postes, douanes, etc. Arrivé à la récapitulation des recettes et des dépenses, sous le titre de trésorerie, il lui devient impossible de fournir aucun chiffre d'ensemble : « Aucun ministre, écrit-il, n'a encore « régularisé les services. Sans doute que les ministres de « la guerre, de la marine et de l'intérieur seront bientôt « à même de soumettre au Directoire des projets précis, « à la place des aperçus qu'ils lui ont déjà successivement « présentés. On aura alors le total des sommes néces- « saires pour la dépense de l'année ; *mais ce total, on n'a « pas pu encore se le procurer. Il n'a pas été non plus « possible de connaître les sommes que devaient fournir « les recettes de l'année.* » (Rapport au Directoire exécutif, 1er pluviôse an IV. Arch. nat., AF. III, 115.)

Le ministre entrevoit ce qu'il faudrait faire : il voudrait enfin présenter les dépenses dans leur ensemble, et grouper les recettes dans un cadre parallèle, en un mot, composer un budget annuel. Mais les lacunes de l'organisation financière ne lui permettent même pas de l'essayer :

« Il n'y a d'appréciable, que le produit de la fabrication « des assignats. »

« On voit donc, conclut-il, que de longtemps il ne sera « possible de présenter un budget exact des dépenses et « des recettes. On est réduit à se conduire par tâtonne- « ments perpétuels. Tout ce qu'on peut faire de plus « efficace, c'est de diminuer autant qu'on pourra les dé- « penses, et d'augmenter autant que possible les recettes. »

Ramel, cependant, ministre des finances du 14 février 1796 au 30 juillet 1799, réalisa en matière de budgets de grands progrès, ou plutôt manifesta des tendances très marquées vers le progrès. « Déclarez comme principe du régime que « vous vous proposez d'établir, dit-il aux membres des « deux Conseils, que toutes les dépenses fixes et ordinaires « seront prises sur le produit des contributions... Vous « voulez éviter le retour du système révolutionnaire, de « ses fureurs, de ses atrocités : il n'est qu'un seul moyen : « rétablissez les finances. » (Message du 29 thermidor « an IV.) « Aucune dépense ne peut être faite sans un re- « couvrement antérieur, ou sans une certitude préalable « de rentrée. On ne peut différer de s'occuper du relève- « ment des contributions sans compromettre le service et « même le salut de la patrie. » (Message du 21 nivôse an V.)

Malgré ses excellentes intentions, Ramel dut subir les conséquences de l'anarchie au sein de laquelle il opérait : « Le Directoire exécutif n'ignore pas, dit un autre mes- « sage, l'embarras extrême où se trouve la trésorerie

« nationale pour le service des payements. L'état de nos « besoins a été l'objet de toutes ses réclamations, de ses « lettres à la commission des finances, de ses conférences « avec elle. La source du mal (le conseil l'a sans cesse ré- « pété), la source du mal est dans le défaut de contribu- « tions et *d'un plan de finances qui égale les recettes aux « dépenses.* » (Message du 18 thermidor au IV.) L'absence de budgets constitue, on le voit, aux yeux du Directoire, la plus grave lacune, la source même du mal.

En l'an V, Ramel dresse un compte rendu de l'administration de son département, « depuis l'organisation du gou- « vernement constitutionnel jusqu'au 1er vendémiaire an « V. » Ce travail imprimé contient de nombreux renseignements sur chaque partie du service. Il prouve de quelle décadence ont été relevées successivement les diverses branches de l'administration. « Il a été un temps, dit-il, pen- « dant lequel aucun département, aucune commune, et peut- « être aucun contribuable ne connaissait exactement ni ce « qui était exigible, ni ce qu'on avait perçu, ni ce qu'on « devait encore. » Mais après avoir analysé en détail chaque nature de recette et de dépense, il n'aboutit pas plus que ses prédécesseurs à les récapituler et à les mettre en balance, parce que les éléments lui font défaut pour cette dernière et essentielle partie de son travail. Ramel explique que les recettes s'améliorent, sans pouvoir indiquer d'une manière précise leur produit présent ou futur : il espère obtenir des économies dans les dépenses, sans pouvoir en assigner la portée, même approximativement. Plus tard, dans le compte rendu spécial à l'an V, il donne, sans doute, un aperçu des dépenses en masse : 450 millions pour l'ordinaire, 1.055.000.000 pour l'extraordinaire. Mais, ajoute-t-il, « la distribution n'en fut pas même faite entre les « différents ordonnateurs. » (Compte rendu par le ministre

des finances sur l'administration de son département en l'an V, Ier thermidor an VII.)

Comment, en effet, entreprendre de chiffrer un résultat quelconque, lorsque les payements et les recouvrements s'effectuent en dix-sept sortes de valeurs, toutes cotées à des taux différents !

II

Le compte rendu de Ramel pour l'an VI renferme plus de développements que le précédent, (Compte rendu au Directoire exécutif, par le ministre des finances, sur l'administration de son département pendant l'an VI, fructidor an VII.) Mais ce compte ne représentait nullement encore ce qu'on attend aujourd'hui d'un document annoncé sous pareil titre. Il ne donnait ni la récapitulation rationnelle des faits accomplis en l'an VI, ni les prévisions de l'équilibre afférent à l'an VII.

D'un côté, pour les recettes, il compilait les incalculables arriérés des contributions. Les impôts directs, par suite de la non-existence des rôles laissés à la discrétion des municipalités, présentaient 198 millions de retard sur les années antérieures à l'an V, 266 millions de retard sur l'an V, et 324 millions sur l'an VI ; en total, 789 millions de retard. Sur ces différents arriérés, on put, en l'an VI, recouvrer 515 millions, dont 276 furent versés en papiers dépréciés. Parmi les recettes figuraient encore 1.289.000.000 de produits de ventes de domaines nationaux obtenus en l'an VI, 2.809.147 livres de mobilier, etc. ; de sorte que le total des recettes aboutissait à 2.076.410.204 livres. Mais ces deux milliards de recette, versés pour la plus grande

partie en *valeurs mortes*, ne représentaient, ramenés à leur taux réel, que 472 millions.

En regard des recettes obtenues en l'an VI, quel était le montant des dépenses effectuées dans la même période? Le ministre ne peut l'indiquer. Il se borne à produire le relevé des crédits ouverts à chaque ministère : ces crédits s'élevaient à 612.956.196 livres, sur lesquels on n'avait encore payé que 401.442,390 livres, soit 211 millions en moins. Ce reliquat de crédit de 211 millions n'avait aucune signification ; car, peut-être, au moment même où il était inscrit par Ramel, se trouvait-il dépassé par les ordonnances émises; en tout cas, suffira-t-il ou non pour liquider toutes les dépenses de l'exercice? « Je ne pourrais assurer, dit « Ramel, si la somme totale de ces restes suffira pour tout « payer, ni s'il restera quelques résidus à porter dans les « économies. »

Ainsi, l'on ignorait les besoins budgétaires de chaque exercice. Les dépenses des ministères ne figuraient, dans les comptes, que pour le montant des crédits ouverts, ou pour celui des payements effectués à la fin de l'année. Il devenait, par suite, impossible de comparer les dépenses aux recouvrements, et de dresser, à proprement parler, un compte ou un budget (1).

1. En messidor an VII, Ramel considère comme une innovation hasardeuse de réunir, dans un même document, l'aperçu des dépenses et celui des recettes : « Il m'a paru, dit-il, qu'il était d'un grand intérêt de demander « au corps législatif et d'obtenir de lui, *qu'un seul acte contînt le sys- « tème complet des finances de l'année.* » (Rapport sur l'aperçu des dépenses de l'an VII et les moyens d'y pourvoir, 1er messidor an VII.)

En l'an XII, le rapporteur du projet de loi de finances au corps législatif se croit encore obligé d'expliquer le rôle respectif des budgets et des comptes : « Citoyens législateurs, dit-il en débutant, la loi du budget « annuel destinée à régler les finances publiques doit en embrasser le « système entier.. Son objet n'est point d'exposer les comptes. Le minis-

La question de l'équilibre, la seule, en définitive, vers laquelle doit tendre toute comptabilité, ne se posait même pas.

La publication de Ramel, en fructidor an VII, a été souvent citée avec éloges, parce qu'elle fut la plus importante de ce genre sous la Révolution, et qu'elle réalisait, en effet, un progrès sérieux ; mais elle ne méritait pas tout l'éloge que son auteur en fait lui-même, lorsqu'il écrit : « L'exercice dont je vais faire connaître les re-« cettes et les dépenses sera cité dans l'histoire des finan-« ces de la République comme étant le premier qui pré-« sente l'ensemble d'un véritable système. » (Compte rendu, fructidor an VII) (1).

Néanmoins, si Ramel ne parvint pas à dresser un budget, on doit reconnaître que, le temps aidant, ses louables efforts l'auraient conduit au but. Il fit à peu près tout ce qui était alors possible en ce sens. Ses consciencieux tableaux réunissent et groupent avec intelligence un très grand nombre de renseignements utiles. Le lien seul leur a manqué.

Déjà figurent, aux archives de l'administration, des états de prévision pour les dépenses de chaque ministère, préparés et perfectionnés chaque année d'après les indications du ministre des finances, et égalant presque en étendue les budgets ministériels modernes. Celui de la marine pour

« tre des finances et du Trésor public pourvoit chaque année à ce devoir « du gouvernement. » (Rapport de Crétet, conseiller d'État, Séance du 14 février 1804.) On voit combien, au sortir du Directoire, le public était encore loin d'avoir une idée nette de ce qui constitue un budget annuel et régulier.

1. Un membre des Cinq-Cents, Arnould, disait au sujet de Ramel : « Que « peut faire un pareil ministre, sinon chercher avec avidité quelques par-« celles d'or parmi les décombres de la prospérité publique ? » (Séance du 26 août 1798.)

l'an VIII, notamment, dressé en prairial an VII, contient 150 pages in-folio manuscrites, dans lesquelles on trouve tous les détails relatifs au personnel et au matériel de la flotte et des arsenaux.

A cette époque de l'an VII, Ramel était arrivé lui-même à établir pour l'ensemble des dépenses un aperçu très satisfaisant en la forme. Il ne s'agissait encore, il est vrai, que des dépenses, sans comparaison avec les recettes. D'après ses calculs, le total des dépenses ordinaires pouvait être limité à 375 millions, et celui des dépenses extraordinaires à 395 millions, soit pour l'ensemble, 770 millions. Les rentes et pensions figuraient dans son relevé pour 89.626.322 francs ; la guerre pour 142.714,728 francs à l'ordinaire et 293.614.662 francs à l'extraordinaire ; la marine pour 73 millions à l'ordinaire et 77 millions à l'extraordinaire ; la justice pour 8.868.098 ; l'intérieur pour 29.913.671 francs à l'ordinaire et 7.360.000 francs à l'extraordinaire, etc.

## III

En même temps que le ministre des finances s'avançait progressivement dans la voie d'un état de choses plus régulier, les membres les plus éclairés des conseils du Directoire, de leur côté, commençaient à manifester hautement leurs tendances, longtemps comprimées, de retour aux idées d'ordre.

« Je vous propose de faire l'inverse de ce qui a été fait « jusqu'ici », s'écriait, en novembre 1799, un orateur des Cinq-Cents, porté quelques mois plus tard sur la liste des commissions intermédiaires, (Motion d'ordre de Thibault, 3e jour complémentaire an VII.) Faire l'inverse de ce qui avait été fait jusqu'alors eût été depuis longtemps

le salut : on osait enfin le déclarer en 1799. Quelques députés même eurent le courage de proposer, comme nous l'avons vu, l'établissement d'un impôt sur le sel, et peu s'en fallut qu'ils n'obtinssent gain de cause. « Le temps est venu « de ne rien dissimuler au peuple. Ses faux amis l'ont trop « flagorné.» (Pollard, de la Seine, 11 pluviôse an VII.) Après neuf années d'expérience révolutionnaire, on entendait enfin un langage raisonnable en matière de finances : « Le « principe est qu'il n'est point de crédit à espérer, point « d'ordre et d'économie à établir dans les finances, sans « une balance exacte entre les recettes et les dépenses de « l'État. » (Labrouste, même séance.)

Un autre orateur ajoutait : « La cause immédiate du « désordre qui règne dans nos finances, des embarras « qu'éprouve le gouvernement et de la nécessité où il se « trouve de suspendre à chaque instant ses payements est « dans l'insuffisance des recettes eu égard à la masse des « dépenses ; c'est une vérité que peu d'orateurs ont con- « testée. » (Bergasse-Laziroule, 17 pluviôse an VII.)

« Pénétrons-nous enfin, disait Creuzé-Latouche, de l'in- « flexible nécessité de notre tâche. Il n'est pour nous de « titres honorables, ni de reconnaissance publique à atten- « dre, qu'après avoir rempli ce devoir sacré (celui d'assurer « l'équilibre du budget), et j'ajoute qu'aux yeux de la raison « universelle, il n'est de fidèles mandataires ni de francs « amis du peuple qu'à cette condition. » (1).

1. Dès l'an V, Lebrun exposait très clairement au conseil des Anciens la nécessité d'un budget annuel :

« Tous les peuples qui ont eu un système raisonné d'administration, « dit-il, ont renfermé dans le cercle d'une année le cercle de leur recette « et de leur dépense. . . . — Il faut qu'au commencement de chaque an- « née l'une soit comparée à l'autre dans son aperçu ; qu'à la fin de cha- « que année, l'une soit comparée à l'autre dans sa réalité. Ainsi s'opère la

Si ces idées avaient triomphé dès le début de la Révolution, que de maux auraient pu être épargnés ! Mais, même en l'an VII, alors que l'expérience devait éclairer les esprits les plus rebelles, la voix de ces sages conseillers ne fut pas encore écoutée.

Quelque temps auparavant, la commission des finances du conseil des Cinq-Cents, cherchant à déterminer la situation de l'an VII, en cours d'exercice, avait établi les chiffres suivants :

| | |
|---|---|
| Dépenses probables . . . . . . . | 575 millions. |
| Recettes. . . . . . . . . . . . . . | 525 — |
| Déficit. . . . . . . . . . . . . . . | 50 millions. |

(Rapport de Malès au conseil des Cinq-Cents, 26 nivôse an VII.)

En réalité, le déficit dépassait de beaucoup ce chiffre de 50 millions ; car les recettes n'atteignaient le total de 525 millions qu'en y comprenant 62 millions et demi étrangers aux produits ordinaires de l'an VII, (22 1/2 millions de reprises sur les rentrées probables de l'arriéré, 30 millions de ventes de domaines nationaux, 10 millions de ventes de mo-

« balance... Chaque année est renfermée en elle-même, et jamais ne se « mêle avec celle qui la précède ou qui la suit. De là, dans les recettes « comme dans les dépenses, la distinction des exercices, et de cette dis- « tinction, l'ordre dans la comptabilité. » On aime à citer ces excellentes maximes développées prématurément devant une assemblée et un gouvernement encore incapables de les comprendre et surtout de les mettre en pratique. Lebrun ajoutait en effet : « Où est établie cette division? « Quelles sont vos dépenses premières, fondamentales? Quelles sont vos « dépenses extraordinaires? Jusqu'ici tout a été confondu... Rien d'ar- « rêté sur la trésorerie; rien sur la comptabilité. La dépense marche au « hasard des événements. » (Opinion de Lebrun sur la comptabilité de la trésorerie nationale, Anciens, 8 vendémiaire an V.)

bilier national). En éliminant ces 62 1/2 millions, l'insuffisance s'élevait déjà sur le papier à 112 millions et demi.

A ce premier déficit devait s'ajouter le déficit beaucoup plus grave et toujours inévitable de l'arriéré constant des recouvrements.

Dès le premier trimestre, on apprenait, en effet, d'après les encaissements de la trésorerie, que l'insuffisance des impôts aggraverait l'écart entre les recettes et les dépenses de 70 nouveaux millions. (Discours de Bergasse-Laziroule, Cinq-Cents, 17 pluviôse an VII.) « L'insuffisance « et le défaut des rentrées, écrit le Directoire, se font « sentir de la manière la plus pénible et la plus doulou- « reuse, et jettent toutes les parties du service dans cet « état de désorganisation dont les résultats désastreux « sont incalculables. » (Message du Directoire. Compte rendu de l'état où il trouve la France, 9 messidor an VII.)

En outre, les crédits ouverts aux ordonnateurs atteignirent 740.936.537 francs, au lieu de 575 millions évalués par la commission, soit 166 millions de dépenses ajoutés à plus de 70 millions de recettes en moins.

Condamnée de la sorte à un déficit final de 350 ou 400 millions, la gestion du Directoire, en l'an VII, avait encore à lutter contre les difficultés quotidiennes du service. Pour se procurer les fonds nécessaires aux besoins journaliers, le ministre dut recourir plus que jamais aux réquisitions sur les contribuables, aux délégations sur les revenus généraux, aux rescriptions sur les coupes de bois, aux cédules sur le produit des domaines nationaux. Cette masse de papier, encombrant la circulation, doubla les embarras : « Il est résulté de cet état déplorable, dit Ramel, que « les armées sont tombées dans le plus grand dénuement, « que leur courage n'a pas été soutenu par l'envoi de fonds

« suffisants, et que le compte de cet exercice (celui de « l'an VII) est peut-être encore un dédale inextricable. » (*Des finances de la République*, Ramel, an IX.)

Enfin un emprunt forcé et progressif de cent millions sur les riches, établi par la loi du 28 juin 1799, renouvela les pires errements révolutionnaires de la Convention. (Loi du 10 messidor an VII, 28 juin 1799.)

Lorsque le Directoire tomba, quelques mois plus tard, le 18 brumaire an VIII, le ministre des finances du nouveau régime, Gaudin, put déclarer sans exagération : « qu'il « n'existait réellement plus de vestiges de finances en « France. » (*Notice historique sur les finances de la France*, par le duc de Gaëte.)

La caisse ne contenait qu'une somme de 167.000 francs, dont la plus grande partie provenait d'une rentrée opérée le jour même. Le Trésor ne payait qu'avec ses recettes de la matinée : il ouvrait ses guichets à deux heures et les fermait quand il n'avait plus d'argent (1).

1. Les chapitres précédents ont exposé déjà les causes de cette pénurie. Thibaudeau, ancien conventionnel, les résume ainsi dans ses mémoires : « C'est, dit-il, qu'une foule de femmes perdues, de faiseurs d'affaires, de « vampires affamés assiégeaient le Trésor public, les ministères, le Di- « rectoire et dévoraient la substance la plus précieuse de l'État; c'est « qu'il se faisait dans les bureaux et jusque dans les salons du Petit « Luxembourg un trafic honteux de fournitures, de marchés, d'ordon- « nances, de négociations et de payements qui engloutissaient la fortune « publique.....

« La restauration des finances fut retardée par la faute du Directoire « seul, car les législateurs, loin de lui avoir rien refusé, ont été au de- « vant de ses désirs et des besoins de l'État, et les armées victorieuses, « surtout l'armée d'Italie, étaient en situation de vivre à l'étranger et « d'alléger la dépense du Trésor. »

Thibaudeau ajoute en note : « Il est prouvé que l'armée d'Italie avait « remis des fonds au Directoire. » Du Pont de Nemours dans un dis-

« Au 19 brumaire an VIII », dit le ministre du Consulat dans un autre document officiel, « le Trésor public était « au dernier degré d'épuisement. La solde des armées était « considérablement arriérée. Le traitement des fonction- « naires et employés n'avait plus été exactement acquitté. « Une foule d'ordonnances qui avaient été délivrées sur les « fonds présumés restaient dues aux parties prenantes. Les « restes des revenus de l'an VII avaient été en partie délé- « gués d'avance. Déjà le premier cinquième des produits à « attendre des coupes de bois de l'an VIII était consommé. « Les réquisitions pour le service militaire dévoraient sans « mesure une partie des contributions directes de l'année « courante qui n'étaient pas encore décrétées. » (Rapport aux Consuls sur l'administration des finances en l'an VIII, germinal an X.)

Ainsi se termina la gestion financière de la Révolution. Si, vers l'an V, on put un instant croire à la possibilité d'établir un budget. la recrudescence de la désorganisation, en l'an VI et en l'an VII, surtout après le coup d'État du 18 fructidor, dissipa toutes les illusions, et personne ne saurait aujourd'hui chiffrer, même approximativement,

cours de l'an V, dont nous avons cité des extraits, rappelle, en effet, de son côté, que les contributions levées en pays étrangers montaient au moins à 20 millions, peut-être au double, que l'armée d'Italie, au lieu de coûter au Trésor public, lui faisait au contraire parvenir des fonds, que l'armée du Nord était presque entièrement défrayée par la République Batave, que les armées de Sambre-et-Meuse et de Rhin-et-Moselle vivaient en partie sur le pays ennemi. « C'est au milieu de cette richesse « très réelle, s'écriait-il en concluant, et de ces positions militaires si « propres à ménager les dépenses, que l'on n'a pas cessé d'éprouver des « embarras et que l'on a laissé tout périr de misère autour de vous, ren- « tiers, employés, hôpitaux et prisons. » (Anciens, 13 juillet 1797.)

la situation en recettes et en dépenses laissée par le Directoire en l'an VIII.

Gaudin ne l'a pas tenté. Jusqu'en l'an IX, la pénurie du Trésor ne lui permit même pas de régler son service pour une période plus longue qu'une décade ; en l'an IX, il put étendre ses regards jusqu'à un mois devant lui. (*Notice historique sur les finances de la France.*)

Un membre du Tribunat, qui a pris à tâche de reconstituer tous les budgets du XVIII[e] siècle, même les plus incertains, s'arrête lorsqu'il arrive à l'an VII : « Il ne m'a pas « été possible, dit-il, de découvrir quelles sommes furent « recouvrées pendant l'an VII, ni les époques de recouvre- « ments. » (*Essai politique sur le revenu public*, par Ch. Ganilh, 1806.)

---

# CHAPITRE XXX

## RESSOURCES EXTRAORDINAIRES ABSORBÉES PAR LA RÉVOLUTION

### § 1. DOMAINES NATIONAUX

I. Difficulté d'estimer la valeur des biens nationaux. — Ramel. — Johannot. — II. Biens d'ancienne origine, du clergé et de la Couronne. — Chiffres produits par Amelot, Montesquiou, Lavoisier, Cambon, Clavière, etc. — Ils se groupent tous autour de 3 milliards. — III. Biens des émigrés et des condamnés. — Divergences d'évaluations à leur sujet. — Cambon. — Roland. — Johannot. — Lecouteulx. — Enquête effectuée sous la Restauration pour déterminer l'indemnité des émigrés. — Rectifications qu'il convient d'apporter à ses résultats. — On aboutit à un chiffre de 3 milliards et demi.

I

Les recettes et dépenses que nous avons essayé de reconstituer jusqu'ici rentrent, à la rigueur, dans la catégorie des opérations du budget ordinaire. La Révolution absorba, en outre, à titre de ressources extraordinaires, des valeurs de toute nature : domaines nationaux, mobiliers des condamnés et des émigrés, argenteries des églises, etc. Nous allons passer en revue cet immense butin révolutionnaire, article par article.

Les domaines nationaux occupent en importance la première place. Quelle autorité consulter pour estimer la masse des propriétés territoriales confisquées sur la

Couronne, les communautés, le clergé, les émigrés, les condamnés, etc.? Les documents officiels de l'époque offrent à cet égard des différences si excessives, qu'on n'en saurait déduire aucun chiffre, même approximatif.

Ramel, par exemple, qui pendant trois ans dirigea les finances, à la fin du Directoire, mieux autorisé, dès lors, que tout autre à traiter ce sujet, aboutit dans ses récapitulations, suivant le point de vue auquel il se place, soit à 2.609 millions, soit à 16 milliards de biens nationaux. (*Des finances de la République*, par Ramel, an IX.) L'écart entre 16 milliards et 2.609 millions n'est pas de ceux que l'on comble par une moyenne. Ramel, du reste, s'empresse de prévenir le public que ces deux totaux n'offrent pas plus d'exactitude l'un que l'autre : celui de 2.609 millions représente les estimations qui, comme toutes les mises à prix, ont été beaucoup au-dessous des enchères (1). Quant aux résultats des enchères, le total de 16 milliards les exprime, sans doute, mais en papier-monnaie. Or, comme le papier-monnaie tomba progressivement jusqu'à 1 0/0 et même au-dessous de sa valeur nominale, et qu'en 1795 ou 1796, un immeuble de 20 ou 25 000 francs était payé bon marché moyennant un million en assignats ou en autres titres admis au pair dans les adjudications, la seconde méthode d'évaluation s'éloigne beaucoup plus que la première de la réalité, et aboutit à des chiffres qui n'ont plus de signification.

C'est en confondant, à dessein sans doute, ces deux éléments, valeur en argent et valeur en papier-monnaie, que le rapporteur à la Convention nationale, en avril 1795, Johannot, ne craignit pas d'affirmer que les biens natio-

1. Les mises à prix ont été souvent fixées à 10 fois et même à 6 fois seulement le revenu de 1790.

naux servant de gage aux assignats constituaient une fortune effective de 16 milliards en France et de 3 milliards en Belgique. (Rapport de Johannot au nom des comités de salut public, de législation et de finances, 25 germinal an III.) Était-ce 19 milliards en argent, ou 19 milliards en papier? Johannot se garde bien d'éclaircir ce point essentiel. Il fallait tromper la Convention et surtout le public, pour relever les cours. Mais le public demeura incrédule; le papier-monnaie continua à baisser; il n'y eut de trompé que Louis Blanc qui, soixante ans plus tard, dans son *Histoire de la Révolution*, répéta, sans examen, les assertions de Johannot, en glorifiant la Convention d'avoir doté ses assignats d'un gage représentant 16 milliards en immeubles français. Parmi ces 16 milliards fantaisistes figuraient notamment, dans les tableaux de Johannot, 9 à 10 milliards de biens d'émigrés, que la Restauration a réglés plus tard, comme nous le verrons, à 1.700 millions.

Non seulement la dépréciation du papier-monnaie et des autres papiers émis par le gouvernement éleva le produit des enchères à un taux fictif — taux qu'il serait à la rigueur possible de ramener à ses véritables proportions (1), — mais

1. Théoriquement une administration, très bien outillée, pourrait entreprendre ce travail. Mais on peut juger de ses difficultés en considérant que chaque quart de payement, plus tard même chaque dixième de payement (Loi du 16 brumaire an V) s'effectuait en valeurs différentes : il faudrait donc, pour obtenir un relevé exact, non seulement consulter tous les contrats de vente de biens nationaux, mais, en outre, retrouver sur les registres des receveurs les acquits successifs de chaque prix de vente afin de savoir à quelle nature de monnaie ou de titres et à quelles dates ces acquits correspondent ; puis, calculer leur montant réel d'après les mercuriales du temps. Ainsi, dans le dossier d'un procès relatif à la propriété d'un bien national, situé à Saint-Paul, canton de Plassac (Gironde), on voit que le prix du presbytère en litige (10.100 francs) a été soldé en six payements à diverses dates : 3 et 22 prairial an IV, 3 messidor an IV,

la concurrence que se faisaient les divers titres admissibles seulement en payement des biens nationaux, et se pressant en conséquence aux adjudications, leur unique débouché, contribua puissamment à donner aux produits des ventes des apparences absolument mensongères.

Aussi Ramel, avant d'entreprendre les deux relevés qui viennent d'être cités, désespère-t-il de réussir, malgré sa compétence et ses recherches spéciales. « Comment esti « mer la masse des biens nationaux, s'écrie-t-il, comment « supputer le prix qu'on en a retiré, lorsqu'on considère « les valeurs admises en payement, les assignats au pair « ou au cours, les mandats, la dette publique, les bons « deux-tiers, du tiers, du quart, les certificats de liquida- « tion, les ordonnances des ministres, les compensations, « etc.? »

Il se garde même d'additionner ses résultats partiels, et c'est nous qui avons récapitulé ses chiffres, pour former les totaux de 16 milliards et de 2.609 millions indiqués plus haut.

Un travail spécial qu'il soumit antérieurement au Directoire, en messidor an VII, intitulé « Compte rendu de « toutes les aliénations depuis le 17 mai 1790 jusqu'au « 30 floréal dernier », débutait ainsi : « Je ne puis indiquer « en somme totale *que le nombre des articles aliénés* jus- « qu'à ce jour : il est de 1.017.595. Je ne puis présenter le « résultat des prix autrement que comme je l'ai expliqué, « parce qu'on ne saurait additionner les assignats avec des

6 thermidor an IV, 14 frimaire et 15 ventôse an V, comportant chacun le versement d'une nature spéciale de valeurs. (Affaire Bernard Pauzet. Arch. nat., FI. a 318.)

L'administration de la Restauration, comme nous le dirons plus loin, ne recula cependant pas devant ce long dépouillement, lorsqu'il s'agit d'évaluer les biens des émigrés.

« mandats, des mandats avec des bons du tiers consolidé et « des bons deux-tiers mobilisés, ni des signes fictifs avec du « réel. » (Rapport joint au message du 5 messidor an VII (1).

Ramel, en résumé, ne donne que les deux seuls renseignements dont il soit à peu près sûr : 1° le montant des estimations ; 2° le montant des adjudications, sans chercher à découvrir, sous la fiction de leurs chiffres, la véritable valeur des biens nationaux.

Nous tenterons ce qu'il n'a pas osé faire, mais en retenant de son expérience la précaution d'éliminer tout d'abord les évaluations, si officielles qu'elles, paraissent mises en avant pendant la circulation du papier-monnaie. Dans cette période, le gouvernement et les orateurs des assemblées exagérèrent, de parti pris, démesurément (nous venons d'en citer un exemple) le gage des assignats. La valeur des biens nationaux s'enfla parallèlement aux émissions. Le crédit de la Révolution, son salut, son existence même, tenaient à un chiffre : on n'hésita pas à le fausser.

D'ailleurs, la plupart des statistiques de la Convention et du Directoire ne s'occupent que des *biens restant à vendre* (2), sans récapituler le montant des biens déjà vendus. Ces renseignements partiels sont pour nous sans intérêt.

1. Le rapport de Ramel sur les aliénations de domaines nationaux constitue le travail le plus considérable, le plus développé, sans contredit, qui ait été fait sur ce sujet. Il contient 54 pages in-folio de chiffres et de tableaux.

2. Un des plus importants relevés de ce genre, dressé sous le Directoire en mars 1796, au moyen d'états fournis par les receveurs des domaines, se résume comme il suit :

| | |
|---|---|
| Biens nationaux de toute origine sur le territoire français . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . | 3.785.000.000 fr. |
| Forêts nationales, salines, canaux . . . . . . . . . | 2.462.000.000 |
| Biens nationaux situés dans la ci-devant Belgique . . | 2.400.000.000 |
| Total général . . . . . . . . . . . . . . | 8.647.000.000 fr. |

(Résultat des états d'évaluation des biens nationaux non aliénés, rédigé

## II

La méthode que nous suivrons consiste à distinguer les biens nationaux par origine, en établissant pour chaque catégorie une évaluation spéciale.

La Révolution s'empara d'abord des biens du clergé et de la Couronne. Cette première confiscation donna lieu à de longues discussions, dans lesquelles l'assemblée constituante s'attacha, comme pouvait le faire encore un gouvernement régulier, à préciser la valeur du gage dont elle dotait son nouveau papier-monnaie.

Elle adopta pour base de ses évaluations les prix des baux et des ventes en 1790, base très juste, puisque aucun trouble sérieux, monétaire ou autre, n'avait jusqu'alors affecté les transactions.

L'enquête entreprise pour établir le montant des biens nationaux *de première origine*, *valeur 1790*, eût donc pu fournir des chiffres certains et définitifs, si elle avait été achevée. Malheureusement, déjà, le pouvoir central ne parvenait plus à se faire obéir, et beaucoup de districts ne répondirent pas au questionnaire du gouvernement. Le commissaire du roi à la caisse de l'extraordinaire, Amelot, n'en publia pas moins hâtivement un premier travail, au commencement de l'année 1791. Mais ce travail ne comprenait que les relevés de 177 districts : 367 districts n'avaient rien envoyé.

En septembre 1791, peu de jours avant la séparation de l'assemblée constituante, Montesquiou, dans son grand

au mois de ventôse an IV, à la vue des états qu'ont remis les receveurs des domaines nationaux, chacun pour son arrondissement. Floréal an IV.)

mémoire sur les finances du royaume, abordant la question des biens nationaux, écrivait : « Malgré la correspondance « la plus assidue de la part du comité d'aliénation, il n'a « pu obtenir l'état exact de la valeur de tous les biens « vendus et à vendre, provenant tant du clergé que de l'an- « cien domaine ; il n'a pu obtenir la totalité des évaluations « qu'il n'a cessé de demander, ni *s'assurer de l'exactitude « de celles qu'il a reçues.* » (Mémoire sur les finances du royaume par M. de Montesquiou, député de Paris, 9 septembre 1791.) Ainsi, l'assemblée constituante allait se séparer : elle avait décrété l'émission de 1.800.000.000 livres d'assignats, les ventes s'effectuaient sur tous les points du territoire, et la valeur des domaines donnés en gage aux créanciers de l'État restait encore indéterminée ! 130 districts n'avaient alors fourni aucun relevé ; ceux qu'avaient produits les 414 autres districts n'étaient pas revisés.

Cependant le tableau donné par Montesquiou reste, malgré son imperfection, le plus sûr renseignement qu'on puisse consulter sur la valeur de cette première catégorie de biens nationaux. Au moyen d'une règle de proportion, Montesquiou déduit des chiffres connus dans les 414 districts ceux des 130 autres, et arrive ainsi à un total général composé de la manière suivante :

| | |
|---|---|
| Biens vendus. . . . . . . . . . | 964.733.000 livres |
| Biens à vendre. . . . . . . . . | 1.359.950.000 — |
| Biens dont la vente est suspendue. | 275.367.000 — |
| Total . . . . . . . . . . . | 2.600.050.000 livres |

A ajouter :

Objets non compris dans le relevé des districts : anciens domaines de

| | |
|---|---|
| la Couronne, apanages, domaines engagés. . . . . . . . . . . . | 500.000.000 livres |
| Créances diverses. . . . . . . . | 100.000.000 — |
| Taillis épars dans les forêts . . | 300.000.000 — |
| Total. . . . . . . . . . . . | 3.500.050.000 livres |

Les biens du clergé et de la Couronne entraient pour 3 milliards environ dans ce tableau. Il est important de noter que ces trois milliards représentaient non pas la mise à prix des immeubles, mais le montant réel de l'adjudication des biens vendus et le montant probable de l'adjudication des biens restant à vendre, calculé proportionnellement aux plus-values déjà obtenues.

A la même époque, un travail de Lavoisier aboutissait à peu près au même total. « On trouve, dit-il, que la valeur « totale des domaines nationaux excède 2.800.000.000 li- « vres, et qu'elle s'élèvera très probablement à plus de « 3 milliards, si, comme il y a lieu de le croire, la por- « tion des domaines invendus se vend seulement un quart « au-dessus de l'estimation. » (*De l'état des finances au 1er janvier 1792*, par un député suppléant, 1791.)

Les 130 districts qui, au moment de la séparation de l'assemblée constituante, n'avaient pas encore répondu aux injonctions de la commission d'aliénation, se décidèrent, à la longue, à fournir leurs états. Sous l'assemblée législative, en avril 1792, il ne manquait plus que 20 districts. Cambon put alors, avec ces documents plus complets, confirmer les calculs de Montesquiou. D'après son relevé, le total des ventes ordonnées et presque entièrement réalisées s'élève à . . . . . . . . . . 2.243.826.345 livres

Il y ajoute :

| | |
|---|---|
| Ventes ajournées. . . . . . . . . | 396.913.914 — |
| Total . . . . . . . . . . . | 2.640.740.259 livres |

| | |
|---|---|
| En plus, bénéfices sur la revente des domaines engagés . . . . . . | 100.000.000 livres |
| Divers domaines nationaux, actif de la ferme générale, autres objets non estimés. . . . . . . . . . . | 100.000.000 — |
| Total général. . . . . . . | 2.840.740. 259 livres |

Enfin, pour les besoins de sa cause, Cambon fait figurer, à la suite de ses tableaux, la masse des forêts de l'État, 1.350.000.000 livres (1) et les salins et salines, 50 millions, bien que ces immeubles ne soient pas destinés à l'aliénation immédiate. (Opinion de Cambon, imprimée par ordre de l'assemblée, 3 avril 1792.)

Six mois après, Cambon confirme ces données, en forçant un peu leur montant : Biens nationaux vendus et à vendre, 3.170.638.237 livres. — Valeur des bois et forêts, 1.400 millions. (Rapport du 17 octobre 1792.)

Toutes les récapitulations précédentes se réunissent, on le voit, autour du total de trois milliards. Elles sont appuyées sur des enquêtes officielles, antérieures aux troubles monétaires, et, par conséquent, aussi dignes de foi que possible.

Clavière, futur ministre des finances, dans un travail très étudié sur la valeur des biens nationaux de première origine, aboutit au même total de trois milliards, ou de 3.500 millions (2), suivant les combinaisons. (*De l'état actuel*

1. Montesquiou avait inscrit parmi les biens à vendre d'urgence 300 millions de taillis épars que Cambon confond dans le total de 1.350 millions de forêts.

2. « Quel est le gage des assignats? Les biens nationaux. Or, puisque, « non compris les bois, ces biens s'élèvent à trois milliards cinq cents « millions, comment est-il possible de s'alarmer sur des assignats, dont

*de nos finances*, par Clavière. *Chronique du mois*, novembre 1791.)

Il semble dès lors possible, sans crainte de grave erreur, d'adopter ce chiffre de trois milliards comme représentant de la manière la plus vraisemblable la valeur des domaines de première origine. Du reste, ce n'est pas sur ces biens que porteront les exagérations de la Convention et du Directoire.

## III

De nouveaux domaines confisqués sans contrôle ni inventaire, les biens des émigrés et des condamnés (Décrets des 12 février 1792 et 12 mars 1793), viennent d'échoir à la Révolution. Toute fantaisie semble autorisée en ce qui les concerne.

Cambon qui, en 1793, n'inscrit les biens du clergé et de la Couronne *vendus ou à vendre* que pour 2.400 millions, attribue aux biens des émigrés une valeur supérieure à 4 milliards. (Rapport de Cambon, 1er février 1793.)

Il se borne, sur ce dernier point, à reproduire les déclarations du ministre de l'intérieur, Roland, qui, dans un rapport officiel adressé à la Convention, avait constaté l'absence de 70.000 émigrés, et estimé leurs biens 4.800.000.000 livres. (Rapport de Roland sur l'administration de son département, 6 janvier 1793.)

Johannot, de même, dans son total de 19 milliards, comprend 9 1/2 milliards de biens d'émigrés et 2.276 millions seulement de biens invendus de la Couronne et du

« la création ne va pas au delà de 1.800 ? » (Clavière, De l'état actuel de nos finances. Chronique du mois, ou Cahiers patriotiques, novembre 1791.)

clergé. (Rapport du 25 germinal an III.) Cambon, dans un rapport subséquent corrobore l'affirmation de Johannot, sans expliquer pourquoi il enfle ainsi sa précédente estimation (1). (Rapport de Cambon au nom du comité des finances, 3 pluviôse an III.)

La Révolution ne se saisit des biens des émigrés qu'en février 1792 (Loi du 12 février 1792), et n'ordonna leur mise en vente qu'au mois de septembre de la même année. (Loi du 2 septembre 1792.) Les autorités locales à cette époque répondaient moins que jamais aux demandes de renseignements, statistiques ou autres. D'ailleurs, les membres du gouvernement central ne désiraient même plus se renseigner exactement. Ils préféraient laisser les chiffres dans le brouillard qui les grossissait. C'est ainsi que Roland, Johannot et Cambon purent, comme nous venons de le dire, attribuer, sans crainte d'être démentis, une valeur de 5 milliards, puis de 9 milliards aux biens confisqués sur les émigrés.

Plus tard, après la chute du papier-monnaie, d'autres orateurs soutinrent une thèse inverse. A les entendre, le luxe et les folles dépenses des anciens nobles émigrés avaient tellement grevé leurs biens de dettes et d'hypothèques que l'État, après l'acquittement de ces charges, retirerait à peine ses frais : « C'est encore un problème, dit Lecouteulx, « à la fin de l'an VI, de savoir si les biens confisqués sur « les émigrés s'élèvent, d'estimation de 1790, au montant « de leurs dettes. Il est bien à craindre que ce ne soit sur

1. Dans un rapport du 17 octobre 1792, Cambon n'évaluait qu'à *un milliard* la valeur des biens des émigrés. Le 1er février 1793, il disait encore : « Votre comité des finances ne vous avait présenté, au mois de novem-« bre dernier, les biens des émigrés que comme un produit d'environ « deux milliards, qu'il avait même réduit à un milliard afin de ne pas « flatter vos états de recettes. »

« les créanciers des émigrés que ne tombe, en définitive, « le poids de la confiscation. » (Conseil des Anciens, 20 juillet 1798.)

Au milieu de ces données contradictoires jetées au hasard, suivant les passions du moment, du haut de la tribune de la Convention et du Directoire, l'on ne sait à quel chiffre se rattacher, et la statistique serait, sans doute, toujours demeurée impuissante à combler cette lacune, si l'élaboration de la loi relative à l'indemnité des émigrés, en 1825, n'eût forcé la Restauration à effectuer, après coup, l'enquête que la Révolution n'avait pas pu, ou n'avait pas voulu faire.

Cette enquête exigea un travail considérable. « Vous « concevrez aisément, Messieurs, » disait l'exposé des motifs de la loi de 1825, « combien il était difficile de « saisir au milieu de tant d'incertitudes et d'embarras une « base satisfaisante à laquelle on pût s'arrêter avec quel- « que sécurité... Les ventes de biens d'émigrés ont com- « mencé en 1793 ; elles ont continué pendant près de dix « ans. Elles ont été faites contre des assignats, contre des « bons de remboursement des deux tiers, contre des bons « du tiers consolidé, contre du numéraire, etc. La « valeur représentative des propriétés vendues a donc su- « bi toutes les chances et les variations qui se rattachent « aux époques, aux localités et à la valeur des monnaies « diverses reçues en payement. » (Exposé des motifs de M. de Martignac, Chambre des députés, 3 janvier 1825.)

Le gouvernement voulut d'abord chercher des indications dans les matrices de la contribution foncière existant à l'époque des ventes. Mais il dut renoncer à cette voie : la plupart des états de sections, matrices de rôles, rôles

de 1793 avaient disparu, et l'inexactitude de ceux qui subsistaient ne faisait pas regretter la perte des autres (1).

A défaut de meilleur moyen, voici comment l'on procéda. Dans un grand nombre d'actes de vente, spécialement dans les actes passés depuis la loi du 12 prairial an III, figurait un renseignement très précieux, celui du revenu des biens en 1790. Ce point de départ, toutes les fois que la trace en put être retrouvée, permit de reconstituer très sûrement le capital.

Les bureaux de l'administration, pour retrouver les baux et les estimations de revenus, *valeur de 1790*, durent compulser un à un les procès-verbaux de chaque enchère : 81.445 dossiers furent examinés avec succès et fournirent une récapitulation de revenus s'élevant à 34.620.000 livres. Multiplié par 20, sur le pied de 5 0/0, ce revenu donnait un capital que le gouvernement fixa à 692.407.000 livres. En calculant à 3 0/0, taux plus normal pour la terre, le capital se serait élevé à 1.154 millions. Nous tiendrons compte plus loin de cette différence.

Malgré le grand travail de dépouillement de ces 81.445 dossiers, la tâche se trouvait loin d'être achevée ; il restait 370.617 autres dossiers à récapituler, lesquels ne contenaient aucune mention relative aux revenus en 1790. A leur égard, force fut donc de se contenter des prix d'adjudication. Mais chacun de ces prix, exprimé en papier, fut ramené à sa valeur en numéraire, conformément aux tableaux officiels des cours publiés autrefois dans chaque département (2). Cette seconde opération, plus imparfaite que

1. « Leur incroyable inexactitude, dit le rapport, que tout le monde « connaît depuis longtemps, ne permet guère d'en regretter la perte. » Nous avons indiqué déjà l'imperfection notoire du travail primitif de la confection des rôles en 1790. Voir tome I, p. 150.

2. Le gouvernement voulut d'abord prendre pour bases les cours des

la première, mais la seule praticable, aboutit à un total de 605.352.000 francs, qui, ajoutés aux 692 millions précédents, attribuaient une valeur de 1.297.760.000 francs à l'ensemble des biens des émigrés et des condamnés (1), motivant une indemnité en faveur de leurs anciens propriétaires (2).

Cependant le chiffre de 1.297 millions, ou 1.300 millions en nombre rond, si minutieusement calculé qu'il fût, ne représentait pas encore la totalité de la valeur des biens confisqués par la nation. La loi de 1825 n'avait pas, en effet, à faire rembourser, ni, par conséquent, à faire entrer dans ses calculs le prix des domaines originairement confisqués, puis restitués en nature à leurs propriétaires, sous le Consulat d'abord en l'an X, et, plus récemment, en vertu de la loi du 5 décembre 1814. Mais au point de vue qui

assignats déterminés par la trésorerie à Paris. Mais il reconnut bientôt que les assignats avaient subi dans chaque localité des variations considérables, et que, le même jour, le papier-monnaie était coté à 75 pour cent dans un département et à 27 dans un autre. Nous avons déjà signalé ces anomalies, page 311.

1. Les biens des condamnés et des déportés furent d'abord confisqués par la Révolution au même titre que les biens des émigrés. Mais à la fin de la Convention, sur la proposition de Louvet, une loi du 21 prairial an III abolit les confiscations prononcées contre les condamnés, et une autre loi du 22 fructidor an III les confiscations prononcées contre les prêtres déportés. Les biens non vendus furent restitués. Quant à ceux dont la vente se trouvait consommée, ils furent payés à leurs anciens propriétaires ou à leurs héritiers en bons au porteur. Ces bons au porteur admissibles seulement en payement de biens d'émigrés subirent une dépréciation considérable. La loi de 1825 calcula leur valeur réelle au moment de l'émission, et remboursa aux familles la différence entre cette valeur et la valeur réelle des immeubles aliénés par la nation.

2. La loi déduisit de cette valeur capitale de 1.297 millions le montant des dettes des émigrés acquittées par la nation, soit 309.940.645 fr.; et le chiffre de l'indemnité à liquider s'éleva ainsi exactement à 987.819.962 fr., soit un milliard en nombre rond.

nous intéresse, ces biens constituaient, comme les précédents, le gage du papier-monnaie sous la Révolution, et doivent figurer à l'actif des biens nationaux.

Le sénatus-consulte du 6 floréal an X, avons-nous dit, et, plus libéralement encore, la loi du 5 décembre 1814 autorisèrent les anciens propriétaires à rentrer en possession de leurs biens non encore aliénés. La loi de 1814 ne faisait d'exception que pour les biens affectés à un service public (jusqu'à ce que cette destination prît fin), pour les biens remis en dotation à la caisse d'amortissement (tant qu'il n'aurait pas été pourvu à leur remplacement), et pour les biens attribués aux hospices et établissements de bienfaisance.

D'après les calculs du rapporteur de 1814, le revenu des domaines immédiatement restituables s'élevait à 9.383.965 fr., représentant, au taux de 3 0/0, un capital de 312 millions, (Rapport de la commission chargée d'examiner le projet de loi concernant la remise des biens des émigrés, par M. Bedoch, député, 17 octobre 1814). A ces 312 millions, il faut ajouter : la valeur des actions des canaux du Languedoc, d'Orléans et du Loing rendues à leurs anciens possesseurs, soit 24 millions ; la valeur des immeubles d'émigrés conservés par les hospices (1) et donnant ouverture à une compensation spéciale, soit plus de 50 millions ; enfin les propriétés déjà restituées en vertu du sénatus-consulte de l'an X, 100 millions environ.

La récapitulation de ces chiffres fournit un total de 412 millions de biens d'émigrés confisqués par la Révolution

1. Les lois de la Révolution avaient dépouillé les hospices de leurs biens. La loi du 16 vendémiaire an V, pour réparer autant que possible cet acte de spoliation, rendit aux hospices les immeubles qui n'avaient pas encore été aliénés, et ordonna que les autres seraient remplacés par des domaines nationaux de même produit.

qui demeurèrent en dehors de l'évaluation principale de 1.297 millions faite en 1825, au moment de la loi d'indemnité. En les y ajoutant, nous trouvons que l'ensemble des propriétés confisquées sur les émigrés et les condamnés s'élève à 1.709 millions.

Il faut admettre, en outre, d'autres confiscations provisoires ou définitives (1) telles, par exemple, que celles dont

1. En mentionnant ici certaines confiscations provisoires, nous ne parlons pas de toutes les confiscations faites précipitamment par ignorance ou par malveillance, contre de soi-disant émigrés, et révoquées dès que les personnes, dénoncées à tort, venaient prouver qu'elles n'avaient jamais quitté le territoire. Un des plus curieux exemples de ces saisies non justifiées concerne Monge, dont les patriotes des Ardennes confisquèrent les biens, comme biens d'émigré, pendant qu'il était à Paris, retenu par ses fonctions de ministre de la marine.

Il formule ainsi lui-même sa réclamation : « Gaspard Monge, rue « des Petits-Augustins, n° 28, au Conseil exécutif provisoire de la République Française : — Citoyens ministres, j'ai été compris sur la liste « des émigrés publiée par le département des Ardennes au mois d'avril « dernier, et l'on est sur le point de vendre un petit bois qui appartient « à ma femme dans le territoire de la commune de Beaulieu, district de « Rocroy. Je n'ai été prévenu de ces dispositions que dans le mois der- « nier... Comme il est de notoriété publique que, quand la liste a été « formée, j'étais ministre de la marine, qu'occupé des intérêts de la « République, je n'ai pas pu penser aux miens, ni croire d'ailleurs que « dans la ville de Rocroy, où tous les individus me connaissent, on « m'inscrirait sur cette liste infâme... je vous prie, citoyens ministres, de « prononcer que mon nom doit en être rayé, et que le bien que je pos- « sède dans le district de Rocroy ne doit pas être considéré comme « propriété nationale. Salut. Monge : 11 frimaire an II. » (Arch. nat., AF. II, 8.)

On porta de même sur la liste des émigrés des individus décédés depuis plusieurs années avant la Révolution, des personnes riches aussitôt que leur succession s'ouvrait, des prêtres qu'on emprisonnait. On alla jusqu'à inscrire des hospices parmi les émigrés. L'hôpital de Nantes figure sur la liste dans le district d'Ancenis où il était propriétaire. (Rapport de Portalis à la Chambre des pairs sur le projet de loi de 1825.)

furent frappés « tous les édifices, maisons, enclos, por- « tant des armoiries. » (Décret du 1er août 1793.)

Enfin l'enquête de 1825, on s'en souvient, avait calculé, au taux de 5 p. 0/0 la valeur en capital des biens estimés d'après leurs revenus de 1790. En ramenant ce taux d'intérêt de 5 p. 0/0 à celui de 3 p. 0/0 qui semble plus exact, on obtient, sur un revenu de 34.620.000 francs, une plus-value de capital de 462 millions.

L'ensemble de ces rectifications porte à 2 milliards 300 millions environ, ou 2 milliards et demi en nombre rond, au maximum, la valeur totale des domaines nationaux autres que ceux du clergé et de la Couronne.

Devant ces données, aussi précises que possible, les dix milliards de Johannot, ou même les quatre ou cinq milliards de Roland et de Cambon ne tiennent plus debout.

Quant à la valeur totale des biens nationaux de toute origine que Johannot affirmait s'élever à 19 milliards pour la France et la Belgique, ou 16 milliards pour le seul territoire de la France, l'addition des résultats précédents l'établit, en réalité, à cinq milliards et demi : savoir, trois milliards pour les biens du clergé et de la Couronne, et 2 milliards et demi pour les biens des émigrés, des condamnés et de divers particuliers (1).

1. Le député Eschassériaux présenta, en l'an IV, au conseil des Cinq-Cents un tableau des biens nationaux, vendus et restant à vendre, dont les résultats ne s'éloignent pas beaucoup de nos chiffres. Ce document semble, par sa sincérité, faire exception à tous ceux qui furent produits pendant la durée du papier-monnaie. Il attribuait aux biens nationaux de première origine une valeur de 3.194.828.290 livres, et aux biens d'émigrés une valeur de 2.057.804.311 livres, le tout en valeur métallique : ce qui faisait un total de 5 milliards.

Il y ajoutait 2 milliards de forêts nationales et 2 milliards de biens nationaux en Belgique et quelques reliquats, pour enfler ses évaluations.

Cinq milliards et demi ! Telle paraît être, en définitive, la vraie valeur des propriétés sur lesquelles la Révolution mit la main ; tel fut le montant du gage affecté à une émission de 45 milliards d'assignats !

## § 2. BIENS MOBILIERS CONFISQUÉS PAR LA RÉVOLUTION

I. Argenterie des églises. — Métal des cloches. — II. Mobiliers de la Couronne et des émigrés. — Dilapidations. — Voitures mises à la disposition des membres de la Convention. — III. Résumé des actes de la Révolution. — Elle a poussé à outrance les fautes de l'ancien régime.

### I

L'estimation des objets mobiliers confisqués par la Révolution présente beaucoup plus de difficultés que celle des domaines nationaux. Elle est même le plus souvent impossible, à défaut d'inventaires dressés au moment de la saisie. Aussi nous bornerons-nous à passer sommairement en revue les divers groupes d'objets, en mettant à profit les renseignements plus ou moins contestables recueillis pour chacun d'eux.

D'abord l'argenterie des églises. Ramel évalue le montant de cette spoliation à 45 millions. Son chiffre indique-t-il les versements réellement effectués au Trésor, ou la valeur originelle des vases sacrés ? C'est le point essentiel qu'il eût fallu surtout éclaircir. La différence, en effet, est considérable dans l'une ou l'autre hypothèse, parce que « le « gaspillage a détourné », de l'aveu même de Cambon,

Mais, en fait, sa récapitulation des biens nationaux confisqués et vendus en France ne diffère pas sensiblement de la nôtre. (Rapport sur la situation des finances par Eschassériaux aîné, Cinq-Cents, 22 brumaire an IV.

« beaucoup de matières précieuses de leur destination « légale. » (Discours du 16 décembre 1793.)

En vain institua-t-on un *Magasin général de la dépouille des églises* (Décret du 28 novembre 1793), avec un garde magasin, Thévenet, et un contrôleur, Camus, « qui remercie le Conseil exécutif de *l'honneur* qu'il lui fait et promet de remplir ses fonctions avec le zèle et la loyauté « d'un vrai républicain. » (Lettre du 15 nivôse an II. Arch. nat., AF. II. 28.) Les dépôts n'affluèrent pas au magasin général.

En février 1792, Cambon annonce que l'argenterie des églises a produit : 73.000 livres pendant le mois de novembre précédent ; 275.000 livres en décembre ; 208.000 livres en janvier. (Rapport du 14 février 1792.)

Au mois de mai suivant, il fait savoir, au nom du comité des finances, que 6.169.510 livres auraient dû être versées à la trésorerie, que les versements, n'ont atteint que 1.142.275 livres : l'arriéré s'élève, en conséquence, à 5.027.235 livres. (Rapport du 15 mai 1792.)

Enfin, en l'an III, il cesse de dissimuler sous des apparences de chiffres une situation dont les désordres sont manifestes, et consacre un discours spécial à flétrir de scandaleuses dilapidations; il en attribue tout l'odieux : « aux « conspirateurs, qui avaient pour but de s'enrichir en « volant beaucoup ». (Discours au sujet des comptes de l'argenterie des églises, prononcé par le citoyen Cambon, 12 brumaire an III.)

L'argenterie des églises a été pillée à trois reprises : d'abord, en vertu des décrets de l'assemblée constituante, par les diverses autorités constituées ; puis, partiellement, à Paris, sans autorisation de la loi, en septembre 1792, par les municipalités, ou par les agents de diverses sections; enfin en dernier lieu, « on vint avec

« éclat, de tous les coins de la République, offrir à la barre « de la Convention l'argenterie et les ornements des égli- « ses. Aucun ordre n'a été établi dans l'extraction, ni lors « du transport, ni lors du dépôt; ce qui fait craindre qu'on « n'ait profité de ce désordre pour en détourner une grande « partie. » (Idem.)

Quant à la valeur totale des objets sacrés, Cambon ne croit pas qu'elle dépasse 25 millions. Suivant son calcul : « Il y a en France 44.000 municipalités, ce qui suppose « 50.000 paroisses, qui pour la plupart n'avaient qu'un ca- « lice, un ostensoir, un ciboire, et une boîte aux huiles, « soit un poids de 4 à 5 marcs. » Les richesses de quelques églises étaient, sans doute, beaucoup plus grandes; mais il ne faut pas exagérer leur importance. Ainsi la châsse de Sainte Geneviève, dont on vantait tant la splendeur, n'a produit que 21.000 livres. En mettant 10 marcs en moyenne pour chaque église, on arrive à un total de 500.000 marcs pour 50.000 églises, ce qui, à 50 livres le marc, donne un capital de 25 millions.

On a parlé, ajoute Cambon, d'une valeur de deux à trois milliards : « Mais quel est l'homme sensé qui aurait « pu croire que les prêtres, égoïstes par principe, eussent « laissé inactif un tel capital ? »

Cependant Cambon a beau réduire les estimations, pour les besoins de sa cause, les versements ne parviennent même pas à les atteindre : « Il est temps, s'écrie-t-il, que « tous les dilapidateurs de la fortune publique soient « enfin connus et punis. Il est temps que la Convention en « masse s'occupe de la surveillance des deniers publics. » (Discours de Cambon, 12 brumaire an III.)

Sans discuter davantage la véritable valeur de l'argenterie du clergé — valeur qui paraît, en tous cas, très supérieure aux 25 millions de Cambon, et même aux 45 millions

de Ramel — retenons le seul fait incontestable qui se dégage des documents officiels : la dilapidation universelle des dépouilles des églises, et l'exclusion à peu près complète du trésor public dans le partage du butin.

Les cloches ont produit 30 millions de livres pesant, dit Ramel : « Cet objet estimé dix sous la livre représente « 15 millions. » (*Des finances de la République.*) En 1790, on annonçait à la tribune de l'assemblée constituante que le poids des cloches à aliéner pouvait s'élever à 184 millions de livres pesant, et que la livre devait se vendre 20 sous. L'auteur d'un projet financier, cité par le rapporteur, prévoyait donc de ce chef une recette de 184 millions, et proposait de l'affecter en gage à de nouveaux assignats, (Rapport de Nourissart au nom du comité des finances 29 août 1790) (1).

Déjà Ramel ne compte plus que sur 15 millions. Cambon va moins loin encore. Pour lui, non seulement l'opération n'a pas donné le bénéfice qu'on en espérait, mais elle se traduit par une perte effective au préjudice de la République : « La conversion des cloches en monnaie, dit-il, « loin d'avoir été utile à la République, a coûté plus de 5 à « 6 millions. On a acheté du cuivre à un taux exorbitant « pour le mêler à la matière des cloches, et cette dépense, « jointe à celle de la main-d'œuvre, a donné à chaque « pièce une valeur au-dessus de la valeur monétaire. » (Discours de Cambon, 12 brumaire an III.)

Ainsi les clochers sont vides, et le Trésor a perdu 5 à 6 millions au moins à fabriquer des sous avec le bronze des cloches.

1. Nourissart se bornait à proposer, pour le moment, une fabrication de 24 millions de monnaie de billon, sur laquelle l'État devait gagner net 2.700.000 livres.

## II

Les mobiliers de la Couronne, des émigrés et des condamnés ne sauraient être évalués que très approximativement.

L'on sait qu'en l'an IV la vente des mobiliers de la Couronne, commencée au mois d'août 1793 en vertu de la loi du 10 juin précédent, était à peu près achevée. Les meubles garnissant le garde-meuble de Paris, les châteaux des Tuileries, de Versailles, des Trianons, de Marly, de Rambouillet, de St-Hubert, de Meudon, de St-Cloud, de Bellevue, de Fontainebleau, de Compiègne, de St-Germain ont successivement passé aux enchères. « Il ne reste « plus de vente générale à faire des meubles de la liste « civile. Ce qui en existe encore est réservé, soit pour l'in- « struction publique, soit pour l'ameublement des fonc- « tionnaires publics, soit pour toute autre partie du ser- « vice. » (Rapport du ministre des finances au Directoire exécutif, 6 nivôse an IV. Arch. nat., AF. III, 114.) Mais nul document n'indique le produit des adjudications. Tout au plus apprend-on par hasard qu'un lot de perles a été vendu au citoyen Worms, qui les a demandées, moyennant 65.839 livres en numéraire, montant de leur estimation, valeur de 1789. (Lettre du ministre des finances, 4 pluviôse an IV. Idem.)

Ramel, dans sa récapitulation des richesses consommées par la Révolution, se borne à dire : « Je porte le prix du « mobilier vendu et des fonds de magasins de la guerre et « de la marine à 200 millions. » En quelle proportion chacun de ces éléments entre-t-il dans ce total ? Ramel l'ignore sans doute, puisqu'il ne l'indique pas.

Quelle fut, en outre, la part du gaspillage? Cette éternelle question se reproduit pour chacune des opérations de la Révolution. Ici, elle mérite une attention spéciale.

Basire disait, en 1792: « Un grand nombre des effets « précieux qui remplissaient autrefois les maisons royales « ont disparu. Il y avait beaucoup de meubles massifs en « or et en argent: *nous n'en avons trouvé aucun.* » (Séance du 16 août 1792.) Évidemment les disparitions de cette nature, survenant dès 1792, donnent à réfléchir sur une situation qui n'a pu que s'aggraver dans les années suivantes.

Le conventionnel Grégoire constate expressément l'étendue du mal à la fin de l'an II. « Le mobilier appartenant « à la nation, dit-il, a souffert des dilapidations immenses, « parce que les fripons, qui ont toujours une logique à part, « ont dit : Nous sommes la nation..... Ne croyez pas qu'on « exagère en vous disant que la seule nomenclature des « objets enlevés, détruits ou dégradés fournirait plusieurs « volumes. De toute part le pillage et la destruction « étaient à l'ordre du jour, etc. » (Rapport de Grégoire, 14 fructidor an II.)

La Convention (1) avait en vain décrété que les commis-

1. Les membres de la Convention, après le 9 thermidor, s'accusèrent réciproquement de détournements de mobiliers.

Ainsi Lecointre prétend que son collègue Bernard, à la vente des meubles du château de Montbéliard, s'est entendu avec un juif nommé Tréfoux pour se faire adjuger, irrégulièrement et à vil prix, des objets d'une grande valeur. Il aurait, en outre, distrait de l'inventaire, et fait emballer pour son propre compte, une table en marbre bleu, des livres précieux, etc. Il se serait fait attribuer d'office, sans criées, une voiture, 18 lustres 12 flambeaux de cristal, 4 pieds de colonne, etc. (*Les crimes de sept membres des anciens comités... etc.*, par Laurent Lecointre, de Versailles, an III, page 223.)

Pérez (du Gard) accuse de même son collègue Dartigoyte d'avoir assisté

saires et préposés aux ventes « qui commettraient des « soustractions, divertissements de meubles et effets mobi- « liers appartenant à la nation » seraient livrés au tribunal criminel. (Décret du 2 mai 1793.) Elle fut obligée, sur le rapport de Merlin (de Douai), d'édicter à nouveau contre les auteurs de ces malversations une procédure plus sommaire encore. Elle supprima toute instruction préalable à l'égard des membres ou commissaires des corps administratifs, préposés au séquestre, gardiens ou dépositaires accusés de « soustractions, divertissements, ou « malversations quelconques commis dans la garde, régie, « ou vente des meubles ou immeubles appartenant à la na- « tion. » Les accusateurs publics durent décerner directement des mandats d'arrêt, en même temps qu'ils dressaient les actes d'accusation; les jugements prononcés d'urgence par les jurys ne furent « en aucun cas, sujets au recours en « cassation. » (Décret du 9 frimaire an II, 26 novembre 1793.)

Ces mesures démontraient les progrès du mal, mais ne l'arrêtaient point.

Il n'en pouvait être autrement, du moment que, sur tous les points de la France, les maisons princières, les couvents, les châteaux garnis de magnifiques mobiliers restaient sans contrôle à la merci de la nation (1). Les traces de ce pillage ont longtemps subsisté dans les chaumières. Elles commencent seulement à disparaître, de nos jours,

à l'encan des meubles de Daspe, condamné, à Auch, « d'avoir fait re- « tenir les meubles les plus précieux chez lui, qu'il se fit ensuite adju- « ger au prix qu'il voulut, ayant fait prévenir ceux qui étaient chargés de « la vente, que la réclusion attendait ceux qui s'aviseraient d'enchérir « sur les objets qu'il s'était destinés. » (Séance du 13 prairial an III.)

1. M. Taine, dans son troisième volume des origines de la France contemporaine, fournit de curieux détails au sujet des détournements d'objets mobiliers commis dans les départements.

sous l'action des recherches passionnées des collectionneurs.

La Convention s'attribua personnellement les voitures, tant celles de la Cour que celles des émigrés. Elle les fit recueillir et centraliser à Paris pour son usage. Un agent, nommé Trouville, fut spécialement chargé de veiller à ce qu'on les tînt toujours, en nombre nécessaire, à la disposition des représentants du peuple. Un mot au ministre de l'intérieur suffisait pour qu'à l'heure dite, chaque conventionnel trouvât devant sa porte une voiture conforme à sa désignation.

« Ce 27 août 1793. — Le citoyen Paganel, représentant « du peuple, prie le citoyen ministre de l'intérieur de lui « faire délivrer un cabriolet à glaces, muni d'une va- « che. »

« Ce 3 octobre 1793, à minuit 1/2. — Une berline bien « conditionnée pour le citoyen Carnot, rue Saint-Florentin, « n° 2. — Prendre les mesures convenables pour que cette « voiture soit conduite à sa porte avant 9 heures du ma- « tin. »

« Le 26[e] jour du 1[er] mois de l'an II. — Le ministre de « l'intérieur voudra bien donner des ordres pour qu'il soit « rendu, ce soir, à la porte du Comité, à 11 heures précises, « une voiture et quatre chevaux nécessaires aux représen- « tants Saint-Just et Leuba (sans doute Lebas), chargés « d'une mission. » etc. (Archives nat., F 1[a], 320.)

Plus de cent demandes analogues figurent aux dossiers (1). Le comité de sûreté générale se fait attribuer

1. Si les voitures de la Cour et des émigrés furent ainsi détournées de la vente publique, leur seule destination légale, les chevaux confisqués dans les écuries du roi, après le 10 août 1792, et ceux de diverses autres provenances paraissent avoir été l'objet d'une comptabilité très régulière-

d'une manière permanente *une voiture attelée* (22 frimaire an II.) Le comité de salut public fait remiser à proximité du lieu de ses séances six voitures qu'il désire avoir toujours sous la main. (13 brumaire an II) (Idem.)

Non seulement les membres de la Convention jouissent ainsi personnellement des dépouilles de la royauté et de la noblesse, mais, sur leur ordre, des voitures sont également délivrées à leurs délégués. « Le citoyen Aubriet est chargé « d'une mission convenue avec le comité de salut public. « Il faut qu'il parte ce soir ; procure-lui une voiture pour « ce voyage. Je te souhaite le bonjour et suis fraternelle- « ment tout à toi : Deforgue. — Au citoyen ministre de « l'intérieur. — 30 août 1793. »

« Le citoyen ministre de l'intérieur donnera des ordres « pour qu'il soit fourni, sans délai, une voiture à huit pla- « ces aux citoyens Gaillard, Vauquoi, Terret, etc., chargés « d'une mission pour Ville-affranchie. — 9 brumaire an II. « — Les membres du comité de salut public. »

« Le comité de sûreté générale invite le ministre à faire « tenir une voiture, la plus commode et la mieux condi- « tionnée, pour pouvoir faire un voyage de 300 lieues, dont « les citoyens Feneaux et Couloughon sont chargés. — Ce « 28 du 1er mois de l'an II. — (Idem.) » etc.

En l'an IV, pour mettre fin à ces abus devenus excessifs, le Directoire prit l'arrêté suivant : « Le ministre de l'inté- « rieur se fera rendre compte de tous les *meubles, che-* « *vaux, voitures*, et autres effets *généralement quelcon-*

Le citoyen Boursault expose clairement qu'on lui a remis successivement 879 chevaux, sur lesquels 781 sont vendus, morts, livrés à des régiments, corps ou compagnies, etc. : il ne lui en reste que 98. (Compte général de l'administration du citoyen Boursault, 20 avril 1793. Arch. nat. F 1a, 320.) Aucun abus grave ne semble avoir été pratiqué, du moins pendant la gestion de ce dépositaire.

« *ques*, fournis par la République *tant aux douze com-*
« *missions exécutives*, qu'aux diverses agences et autres « bureaux, établissements ou commissions particu- « lières.

« Il se fera représenter les autorisations en vertu des- « quelles les dits meubles et effets ont été fournis.

« Il fera poursuivre, conformément aux lois, tous ceux « qui auraient pris, détourné lesdits effets, ou s'en seraient « emparés indûment.

« Fait au Directoire exécutif le 20 frimaire an IV. » (Extrait des registres de délibérations du Directoire exécutif.)

C'est sans doute à cause de ces emprunts d'objets divers, longtemps conservés pour l'usage des autorités locales ou centrales, que les ventes de mobiliers procurèrent encore un produit important aux budgets de l'an VII et de l'an VIII. « On a cru depuis quelques années, dit Ramel, qu'il « ne restait plus rien à vendre des mobiliers acquis par la « République : on s'est trompé. » Ce mobilier donna, en l'an VII, 5 millions de produit net, et, en l'an VIII, 2.900.000 francs.

## III

En résumé, sans parler des gaspillages et des destructions, et en tenant compte des aliénations régulières effectuées au début, on peut, d'après les comptes de Ramel, évaluer hypothétiquement les objets que nous venons de passer en revue, argenterie d'églises, métal de cloches, matières précieuses, mobiliers de toute origine, à 200 ou 250 millions qui, joints à la valeur des biens nationaux, forment un total de 5 milliards 750 millions.

Ainsi, en dehors des impôts, au delà des taxes régulières ordinaires ou extraordinaires, en sus des emprunts volontaires ou forcés, la Révolution aurait confisqué et absorbé 5 milliards 750 millions de valeurs, soit en moyenne plus de 700 millions par an.

Qui pourra dire ce qu'elle a fait de cette masse de propriétés foncières et mobilières? A quels services, à quelles dépenses ont été exactement affectés ces 5 milliards 750 millions?

Nous avons déjà renoncé à dresser le budget des recettes et des dépenses ordinaires de la Révolution. Il faut, à plus forte raison, abandonner aussi la prétention de reconstituer son budget extraordinaire.

« Quelle est la somme qui a été dépensée dans cette terrible période? s'écrie Ramel. C'est presque demander ce qu'a coûté la Révolution! question insoluble, et qui le sera toujours. » (*Des finances de la République.*)

Qu'il nous suffise de savoir d'une manière générale, que malgré 5 milliards 750 millions de ressources supplémentaires, la Révolution vécut dans la misère et aboutit à deux colossales faillites.

Si maintenant, après avoir considéré les opérations financières de la Convention et du Directoire, nous jetons nos regards en arrière, n'apercevrons-nous pas, au delà du règne de Louis XVI, des malversations et des manques de foi d'un caractère presque aussi grave? Les altérations de monnaies pratiquées par Desmarets, les ajournements de payement, les réductions d'intérêts de la rente à la fin du règne de Louis XIV, les billets émis par le contrôleur général Law et liquidés par une formidable banqueroute, la répudiation successive de tous les engagements de l'État cyniquement proclamée par l'abbé Terray,

apparaissent comme de lointains précurseurs des agissements financiers de la Révolution.

Après l'avènement de Louis XVI, Turgot et Necker ne purent, on l'a vu, accomplir toutes les réformes qu'aurait comportées la gestion de la fortune publique. Le temps leur manqua. Ils laissèrent subsister l'imperfection de la comptabilité, l'absence de prévisions budgétaires, le simulacre de comptes d'exercices sans justifications authentiques, en un mot tous les vices de l'ancienne organisation qui avaient favorisé tant d'abus. Après eux, Calonne et Brienne reprirent, sans résistance, le cours de dilapidations et de désordres inauguré à la fin des règnes de Louis XIV et de Louis XV par leurs plus coupables prédécesseurs.

C'est dans cette voie, ainsi laissée ouverte, que s'engagea la Révolution. Incertaine d'abord, elle se contenta d'assister passivement aux expériences malheureuses de Necker; puis, s'emparant de la direction des affaires, elle ne tarda pas à tomber, comme il arrive toujours en l'absence de principes solides et de moralité administrative, dans les utopies et dans les expédients.

Au lieu d'organiser le budget, d'assurer avant toutes choses son équilibre, de remplir scrupuleusement le vide des impôts, de garantir non seulement le présent mais l'avenir par de sages règlements, par un régime efficace de contrôle parlementaire, par un sévère examen des évaluations de recettes et de dépenses, l'assemblée constituante préféra puiser, sans compter, pour ses besoins ordinaires et extraordinaires, dans le trésor des biens nationaux. Dès lors, toute ombre d'organisation budgétaire s'évanouit. Necker n'est plus écouté, le papier-monnaie constitue le seul instrument financier. Dire que ce système fut l'exacte continuation du système pratiqué sous l'ancien régime

serait une inadmissible exagération. Mais, au fond, le même défaut de principes produisit les mêmes résultats. De part et d'autre, on vit les ressources normales des budgets ordinaires s'effacer au second plan, les recettes et les dépenses, dépourvues de cadres fixes, se mouvoir en dehors des prévisions annuelles, le Trésor vivre au jour le jour, nulle comptabilité n'enregistrer les opérations, ni permettre leur contrôle. Enfin, ce qui caractérise surtout les deux régimes et leur imprime une même flétrissure, c'est le manque de foi, conséquence immédiate des embarras financiers et solution unique des difficultés extrêmes.

Nous avons vu les ministres de Louis XIV et de Louis XV infliger déjà au XVIII^e^ siècle la honte de sept répudiations officielles des engagements de l'État. La Révolution, en continuant ces actes coupables, les dépassa et y joignit « l'atrocité de son génie. » *L'abbé Terray revint des enfers*, comme dit Mirabeau en 1790, et les malheureux exemples du passé poussés à l'extrême aboutirent à la catastrophe financière la plus formidable que l'histoire ait jamais enregistrée. Là est le résumé des précédents chapitres.

---

# CONCLUSION

## ORIGINES DU SYSTÈME FINANCIER ACTUEL

I. Progrès accomplis sous Louis XVI, avant 1789. — Égalité devant l'impôt, réforme des contributions directes, suppression des corvées, liberté commerciale, etc. — La convocation des États généraux fait partie du programme. — Puissance de l'opinion publique. — II. Assemblée constituante. — Elle continue d'abord les progrès antérieurs. — Lois sur l'impôt foncier, l'impôt mobilier, le timbre, les patentes, les douanes, etc. — III. Intervention de l'esprit révolutionnaire. — Il détourne les esprits du but poursuivi jusqu'alors. — Assignats. — Emprunts forcés et progressifs. — Excès de la Convention. — Désordres du Directoire. — IV. Restauration des finances par les gouvernements réguliers postérieurs à la Révolution. — Le Consulat rétablit l'ordre. — L'Empire crée les impôts indirects. — Cadastre. — Cour des comptes. — Continuation pendant tout le cours du XIXe siècle des réformes avortées en 1789. — V. Fondation du système financier actuel.

### I

Quelles sont les véritables origines du système financier actuel ? La Révolution de 1789 a-t-elle fondé nos institutions financières ? Doit-on, comme le proclame une certaine école, continuer à lui en attribuer l'honneur ? Où faut-il chercher les germes de la perfection moderne dans les mesures réalisées par les réformateurs du règne de Louis XVI et par l'assemblée constituante à ses débuts ?

Nous consacrons un dernier chapitre à l'étude de ces délicates questions, étude qui nous permettra d'embrasser et de récapituler l'ensemble des matières traitées dans le présent ouvrage.

Aujourd'hui l'ordre, la clarté, le contrôle des budgets et des comptes, le respect du contribuable, l'égalité de tous les citoyens devant l'impôt, la scrupuleuse fidélité de l'État à ses engagements, la souveraineté immuable de la loi, forment les principes essentiels de notre législation. Aussitôt que les gouvernements semblent s'en écarter, mille voix s'élèvent dans le Parlement, dans la presse, dans le public, pour les y rappeler.

L'on peut, sans exagération, dire que sous l'ancien régime la situation était tout à fait inverse. Nous avons vu les abus et l'arbitraire régner dans la répartition des tailles, dans la distribution du fardeau de la collecte, dans l'exercice des poursuites, dans les contraintes solidaires, etc. Nous avons signalé l'absence de budgets et de comptes, le manque de publicité, l'insuffisance des Chambres des comptes, les suspensions de payements, les réductions de rentes, les retards dans l'acquittement des arrérages, etc., toutes choses qui contrastent absolument avec l'organisation moderne.

Une grande transformation s'est donc accomplie.

Quand et par qui a-t-elle été entreprise? Comment a-t-elle été poursuivie? A quel instant est-elle devenue définitive? Ce sont, sous d'autres formes, les questions mêmes posées aux premières lignes de notre CONCLUSION.

Pour y répondre d'une manière complète, nous n'avons qu'à reprendre, pas à pas, l'historique développé dans le cours de ce livre. Nous pourrons ainsi attribuer à chaque époque la part qui lui revient légitimement dans l'œuvre de la réforme des anciennes institutions.

Ce fut, sans doute, l'assemblée constituante qui abolit les exemptions d'impôt dont jouissaient abusivement les nobles, le clergé et les privilégiés, et qui inscrivit, pour la

première fois, dans la loi de 1790 l'égalité de la répartition des charges publiques entre tous les contribuables.

Mais ce principe de l'égalité de tous les citoyens devant l'impôt avait été proclamé, accepté (promulgué même dans un édit), plusieurs années avant 1789. La noblesse et le clergé avaient, dès cette époque, renoncé spontanément à leurs privilèges, comme en témoignent des délibérations, des manifestes, des engagements irrécusables.

Voici d'abord les assemblées provinciales au sein desquelles éclatent à ce sujet les sentiments les plus libéraux. Puis, l'assemblée des notables de 1787, composée des 144 premiers personnages du royaume, présidée par les princes du sang, vote, avec les commentaires les plus significatifs, la suppression immédiate et complète des privilèges et exemptions pécuniaires. Cette résolution devient le premier article de l'édit promulgué par le roi en août 1787, créant une subvention territoriale conforme aux principes nouveaux. Malheureusement, l'opposition du Parlement suspend l'exécution de cet édit. L'année suivante, la même assemblée des notables, appelée à délibérer sur un sujet tout différent, s'écarte de son programme pour revenir encore d'elle-même condamner unanimement les exemptions d'impôt. Les pairs du royaume signent en commun une solennelle déclaration dans le même sens, à laquelle la noblesse et le clergé des provinces s'associent par d'expresses manifestations. Enfin, la grande majorité des cahiers des deux premiers ordres, rédigés simultanément sur tous les points de la France, donnent à leurs députés le mandat impératif de voter, dès la réunion des États généraux, l'égalité devant l'impôt.

La puissance de l'opinion publique avait ouvert les yeux aux intéressés eux-mêmes : tous comprirent que leurs privilèges tombaient devant l'avènement des idées nouvelles ;

et, dès lors, sans arrière-pensée, sans réserves, ils les répudièrent officiellement en pleine royauté. La réforme se trouvait donc virtuellement accomplie, — et presque effectivement appliquée si l'édit de 1787 avait subsisté, — bien avant qu'elle fût définitivement inscrite en tête de la loi de 1790.

En même temps, les souffrances des malheureux taillables arrivaient à leur terme. L'insouciance du pouvoir central et l'arbitraire des collecteurs avaient autrefois porté au comble les injustices de la répartition des contingents locaux, et le mal semblait si profond que les premières assemblées provinciales désespérèrent d'abord de le guérir. Cependant leur patience et leur ténacité triomphèrent peu à peu de tous les obstacles. Elles s'enquérirent près des provinces voisines pour découvrir le plus sûr remède, l'expérimentèrent et le perfectionnèrent avec intelligence dans un sincère désir d'améliorer le sort des plus pauvres contribuables, de ceux qu'elles nommaient *les indéfendus*. Nous avons vu les heureux résultats de ces travaux judicieux et dévoués : l'ancienne tyrannie des collecteurs supprimée, l'association des répartiteurs aux agents du fisc inaugurée, un taux commun d'imposition déterminé dans chaque circonscription, la péréquation se propageant de paroisse en paroisse, le cadastre commencé dans quelques localités, et, dans les autres, l'évaluation des cotes individuelles discutée et revisée par une assemblée annuelle des taillables eux-mêmes ou de leurs représentants, etc. De longues pages ont été consacrées à l'exposé de ces obscurs, mais persévérants efforts, poursuivis avec un remarquable ensemble dans toutes les parties de la France et dégageant progressivement la répartition individuelle du chaos où l'avait plongée un désordre séculaire. Pour apprécier le chemin parcouru, il suffit de comparer les procès-verbaux

des assemblées de 1778, remplis des plus décourageantes doléances, avec ceux des assemblées de 1788, profitant des succès de leurs devancières et uniquement préoccupées du souci de les continuer.

La répartition des contingents généraux entre les diverses circonscriptions ne fut pas moins perfectionnée que la répartition individuelle, sous l'impulsion des assemblées provinciales. Elle s'effectua désormais sous la direction même des pouvoirs locaux, comme on la voit aujourd'hui s'effectuer au sein des conseils généraux et d'arrondissement. « Dès l'année 1788, » dit Gervaise, directeur des contributions directes au début du siècle, « toutes les « impositions directes étaient soumises au même mode : « elles étaient perçues par voie de répartition, et *réparties « par des assemblées électives.* » (Gervaise, *Traité de l'administration des contributions directes.*)

La rigueur des saisies et des exactions des huissiers pesait trop cruellement sur le peuple, pour que le système des poursuites n'attirât pas l'attention des assemblées provinciales. Ces assemblées substituèrent à l'emploi des huissiers l'intervention plus modérée des porteurs de contraintes, qui subsiste encore aujourd'hui dans les mêmes conditions ; elles s'efforcèrent de garantir par des mesures bienveillantes et protectrices la sécurité des contribuables de bonne volonté.

Ces mêmes assemblées, pour la première fois, insérèrent dans leurs arrêtés la formule physiocratique de l'imposition sur le revenu *net*, que la loi de 1790 inscrivit, depuis, parmi ses dispositions essentielles. Les déductions sur le revenu des maisons, fabriques, etc., en raison de leur dépérissement annuel, et les exemptions temporaires ou définitives destinées à favoriser les améliorations agricoles figurèrent également dans les anciens règlements avant de reparaître dans les nouveaux.

Jusqu'à Necker, le gouvernement enflait à son gré, suivant ses besoins, le montant annuel de la taille. En 1780, Necker signala publiquement la gravité de l'abus, et fit décréter qu'à l'avenir les brevets de la taille ne pourraient plus recevoir d'accroissement sans un édit enregistré dans la même forme que ceux de créations ou d'augmentations d'impôts. L'édit de subvention territoriale de 1787 reproduisit cette disposition, en vertu de laquelle le contingent de l'impôt foncier prend aujourd'hui sa place d'une manière invariable dans les budgets annuellement votés par le pouvoir législatif.

Dans le même ordre d'idées, Necker assigna aux cotes foncières une immutabilité absolue, en dehors des revisions périodiques autorisées par la loi en matière de vingtièmes : telle est actuellement encore la règle en vigueur pour l'impôt foncier.

Enfin Necker, par des règlements libéraux, facilita aux redevables les moyens d'obtenir sans frais le redressement des erreurs ou des injustices commises dans les rôles à leur préjudice. Les dispositions de ces règlements ont survécu pour la plupart.

Les corvées en nature, à la suite de deux tentatives dont la première avait échoué en 1776, furent définitivement abolies par l'assemblée des notables, deux ans avant 1789, sur toute la surface du pays.

Les impôts indirects, enregistrement, timbre, tabacs, possédaient une constitution solide et productive, dont nous avons fait ressortir l'analogie presque textuelle avec celle qui existe aujourd'hui.

Une série de règlements, émanant de Necker et de ses successeurs, fit cesser les scandales des croupes, des donations déguisées, des échanges onéreux de domaines, etc., et assigna aux concessions de pensions des limites

régulières. La loi de 1790 sur les pensions continua ces progrès.

Le remaniement des gabelles faisait partie des réformes conçues par Necker, et son successeur, Calonne, présenta, sur ce sujet, un projet officiel à l'assemblée des notables.

Des plans rationnels élaborés par les employés supérieurs des aides organisaient l'impôt des boissons dans sa forme actuelle. L'assemblée constituante eut ces plans sous les yeux : il ne tint qu'à elle de les mettre en application.

L'abolition des barrières intérieures se trouvait décidée dans les conseils du gouvernement, à la suite de longues enquêtes poursuivies sous Turgot et Necker.

Enfin, les notables, en 1787, rédigèrent un projet de tarif général à la frontière reposant sur les idées économiques les plus libérales. Déjà, le traité de commerce conclu en 1786 avec l'Angleterre avait assuré le triomphe du principe de la liberté commerciale, principe capable de changer les destinées de la France, si une application suffisamment prolongée en eût favorisé le développement.

Ce résumé permet-il d'embrasser toute la portée des efforts qui concoururent, depuis le début du règne de Louis XVI jusqu'en 1789, à préparer la réforme de l'ensemble du système fiscal? Les chapitres où nous avons décrit en détail les travaux financiers de Turgot, de Necker, de l'assemblée des notables, des assemblées provinciales, etc., offrent, sans doute, un tableau plus développé du mouvement s'accentuant alors de toute part avec une irrésistible puissance. Mais la seule énumération des résultats accomplis semble par elle-même suffisamment éloquente : l'égalité de tous les citoyens devant l'impôt proclamée, les contingents annuels de l'impôt foncier fixés par l'autorité législative, la répartition individuelle entre

les contribuables assise sur de justes bases, la voie des réclamations largement et gratuitement ouverte, la réglementation des poursuites améliorée, les taxes indirectes, enregistrement, timbre, tabacs, etc., aménagées d'une manière savante et productive, les corvées en nature supprimées, les donations abusives, croupes, échanges de domaines, etc., abolis, les concessions de pensions ramenées à de justes limites, les barrières intérieures à la veille de disparaître, un tarif uniforme de douanes à la frontière délibéré par l'assemblée des notables, un traité de commerce conclu avec l'Angleterre, le système de la liberté commerciale inauguré, tels étaient les inappréciables progrès accomplis ou abordés, au moment où s'ouvrit l'assemblée des États généraux.

La convocation des États généraux faisait, d'ailleurs, elle-même partie du programme des réformateurs. Dans la pensée de Turgot et de Necker, dans celle qu'avait formellement exprimée l'assemblée des notables, les États généraux devaient couronner l'institution des assemblées provinciales, et donner aux entreprises élaborées sous leur inspiration une consécration définitive. « Eh ! sans doute, « écrivait Necker, il y avait beaucoup d'abus ! il y avait de « grands désordres ; il y avait une infinité de lois à corri- « ger, il en manquait un grand nombre d'utiles, un grand « nombre de nécessaires ! Enfin, l'idée du mieux se présen- « tait partout, et c'est la connaissance et le sentiment de « ces vérités qui, en offrant aux regards du roi une grande « carrière, une tâche immense, l'ont déterminé à recher- « cher l'assistance des représentants de la nation. » (*Sur l'administration de M. Necker, par lui-même*, 1791.)

Cette immensité des réformes reconnues nécessaires surexcita l'opinion publique qui, sous l'impulsion des

philosophes et des économistes venait d'acquérir une puissance toute nouvelle. Elle entraîna les esprits d'une manière irrésistible.

Ce fut l'opinion publique qui désigna Turgot et Necker, devenus ses fidèles instruments. Les assemblées provinciales et l'assemblée des notables délibérèrent sous son influence chaque jour plus impérieuse. Elle réunit, dans un même sentiment libéral, les caractères les plus opposés, les intérêts les plus divergents, et parvint à accumuler dans un espace de temps relativement restreint une somme extraordinaire d'efforts et de résultats.

« Au XVIIIe siècle, dit M. Clamageran, l'opinion publique « dirigée par des hommes de génie, se dégageant malgré « la police, les lettres de cachet, les arrêts du Parlement « et les mandements des évêques, était à la fois plus « éclairée et plus puissante qu'elle ne l'a jamais été à « aucune époque, avant que la presse périodique eût cen- « tuplé ses forces. » (*Histoire de l'impôt en France*, par Clamageran.)

Les esprits les plus sages et les moins optimistes entrevoyaient qu'une si puissante fermentation étendue à toutes les branches de l'organisation sociale (1) amènerait bientôt

1. Voici la liste des principales réformes effectuées sous le règne de Louis XVI, en dehors de celles qui ont été spécialement analysées dans le cours de cet ouvrage :

Liberté du commerce des grains. (Lettres patentes du 2 novembre 1774.)

Liberté du commerce de la viande pendant le carême à Paris. (Déclaration du 25 décembre 1774.)

Défense d'employer en justice des lettres interceptées. (Arrêt du 18 août 1775.)

Suppression des Jurandes et Communautés. (Édit de février 1776.)

Création du Mont-de-Piété à Paris. (Lettres patentes du 9 décembre 1777.)

Liberté de la fabrication dans les manufactures. (Lettres patentes du 5 mai 1779.)

une restauration financière, conforme aux vœux et aux espérances universelles.

Clavière, ministre des contributions sous la Convention, écrivait dès 1788 : « Quoi ! la France ferait banqueroute, « tandis que, mettant tout au pire, elle ne fut jamais si « riche ! tandis qu'elle ne fut jamais si près d'une restau- « ration facile à résoudre et sûre dans ses effets ? » (*De la foi publique envers les créanciers de l'État*, par Clavière, Londres, 1788.)

Du Pont de Nemours exprimait le même sentiment : « Il « est certainement inconcevable, écrivait-il, qu'un empire « aussi puissant et aussi éclairé, qui avait autant de res- « sources, dont la prospérité s'accroissait tous les ans, « dont l'agriculture, les manufactures, le commerce s'amé- « lioraient journellement, et dans une progression si rapide « qu'en vingt-sept ans la population avait augmenté de « 4 millions d'âmes, ait été renversé pour 52 misérables « millions de livres. Louis, l'État, la France *eussent pu « être sauvés de dix manières toutes faciles.* » (Du Pont de Nemours, *Mémoire sur la vie, l'administration et les ouvrages de Turgot.*)

Necker, de son côté, après sa dernière retraite, s'écriait : « Hélas ! avec tant d'avances, il n'eût fallu peut-être que des

Suppression des droits de mainmorte et de servitude personnelle dans les domaines du roi. (Édit d'août 1779.)

Abolition de la question préparatoire. (Déclaration du 24 août 1780.)

Établissement d'une École des Mines. (Arrêt du 19 mars 1783.)

Création d'une nouvelle Caisse d'amortissement. (Édit d'août 1784.)

Permission aux fabricants étrangers de s'établir dans le royaume. (Arrêt du 13 novembre 1785.)

Création générale d'assemblées provinciales et municipales. (Édit de juin 1787.)

Liberté civile accordée à ceux qui ne font pas profession de la religion catholique. (Édit de novembre 1787.) etc.

« vertus pour achever l'entreprise. Quels moyens a-t-on « préférés ! » (*Sur l'administration de Necker, par lui-même*, 1791.)

Il existait, sous Louis XVI, une pléiade de grands citoyens qui *pratiquaient avant 1789 les idées de 1789*, comme le dit Léonce de Lavergne, et qui ont fait de son règne une des plus belles époques de notre histoire. « L'origine du mouvement remonte aux économistes et aux « écrivains, à Quesnay et à Voltaire, à Duhamel et à Buffon ; « puis sont venus les grands seigneurs libéraux comme le « duc de La Rochefoucauld, le duc de Liancourt, le duc du « Châtelet, le duc de Charost ; les prélats éminents comme « l'archevêque d'Aix, l'archevêque de Bordeaux, l'archevê-« que de Vienne ; les savants comme Daubenton, Lavoisier, « Parmentier, Thouin ; les magistrats comme Malesherbes ; « les ministres comme Turgot et Necker, et une foule « d'hommes éclairés des trois ordres qui peuplaient les « sociétés d'agriculture et les assemblées provinciales, qui « rédigèrent les cahiers de 1789, qui formèrent, à sa réu-« nion, l'immense majorité de l'assemblée nationale. *Ceux-« là sont les vrais pères de la patrie.* » (Léonce de Lavergne, *Économie rurale de la France depuis 1789.*)

Un étranger, le ministre anglais Burke, décrit ainsi le royaume de France en 1789 : « En vérité, quand je consi-« dère la multitude et l'opulence de ses villes, la magni-« ficence utile de ses routes spacieuses et de ses ports, « l'avantage de ses canaux artificiels de navigation....; « lorsque je jette mes regards sur les merveilleux ou-« vrages de ses ports et de ses bassins et sur l'éclat de « sa marine, soit militaire soit marchande.... ; lorsque je « considère ses grandes fondations de charité publique et « particulière; lorsque j'énumère les hommes fameux « qu'elle a produits soit pour la gloire des armes, soit pour

« l'honneur de ses conseils...., j'éprouve à la vue d'un « spectacle aussi imposant quelque chose qui interdit à « l'esprit une censure inconsidérée..... *Quiconque aura « porté ses regards sur la conduite de ce gouvernement « pendant les dernières années qui ont précédé l'époque « de sa chute, aura certainement observé son empresse- « ment marqué vers la prospérité et l'amélioration du « pays.* » (Ed. Burke, *Réflexions sur la Révolution en France*, 1790.)

## II

Comment l'assemblée nationale continua-t-elle cette marche en avant ?

L'étude détaillée de ses travaux financiers nous a montré la grandeur de son rôle, tant qu'elle resta fidèle à sa véritable mission. Nous nous bornerons à rappeler ici ses principales œuvres.

La loi sur la contribution foncière occupe, entre celles qui émanent de ses délibérations, la première place dans l'ordre financier ; elle eût même constitué la loi unique d'impôt, si les besoins du Trésor n'avaient commandé de chercher ailleurs de plus amples ressources. Ses incontestables mérites ressortent de l'analyse de ses dispositions : exactitude de la rédaction, justesse des expressions, savante coordination des matières, consécration des principes essentiels de l'impôt. (Loi du 20, 22 et 23 novembre-1er décembre 1790.)

La réglementation des pensions assigne aux candidatures des conditions d'âge et de services infranchissables, et garantit ainsi la régularité des choix. (Loi du 3-22 août 1790.)

L'impôt sur les facultés individuelles, déjà condamné par

l'ancien régime, disparaît. Le fisc ne constate plus que les signes extérieurs du revenu. Il choisit, parmi eux, les valeurs locatives pour bases de la contribution personnelle et mobilière. (Loi du 13 janvier-18 février 1791.)

Les patentes atteignent, pour la première fois, les commerçants, les fabricants, les négociants, dont les opérations sont devenues libres à la suite de la suppression des corporations. (Loi du 2-17 mars 1791.)

Les douanes sont reportées à la frontière : un tarif général frappe les marchandises étrangères dans des conditions plus libérales que celles de tous les tarifs postérieurs. (Loi du 31 janvier, 1er février et 2 mars-15 mars 1791.)

L'institution d'un bureau de comptabilité tend à centraliser les écritures des agents du Trésor et à donner aux vérifications l'unité qui leur manquait. (Loi du 17-29 septembre 1791.)

La loi relative aux droits d'enregistrement, malgré d'imprudentes atténuations apportées à la fiscalité des anciens règlements, corrige, en beaucoup de leurs parties, les textes de la ferme, gradue mieux les tarifs, et supprime, avec autorité, des exceptions injustifiables. (Loi du 5-19 décembre 1790.)

La loi sur le timbre, sans profiter autant qu'elle l'aurait pu, des progrès contenus dans le projet soumis aux notables, réalise cependant une œuvre utile en codifiant l'état de choses existant, si imparfait qu'il soit, et en l'améliorant quelque peu. (Loi du 12 décembre 1790-18 février 1791.)

Tel est l'ensemble du système financier organisé par l'assemblée constituante, système dont les divers chapitres de ce livre, tout en réservant une part aux critiques légitimes, ont fait ressortir les mérites. La justice, l'égalité, la clarté règnent dans ce nouveau code : ses remarquables

qualités lui ont valu l'honneur de survivre jusqu'à nos jours dans la plupart de ses dispositions.

Maintenant, est-ce rabaisser sa valeur que d'y signaler la trace des institutions du passé? Bien au contraire. Aucune œuvre solide ne peut se fonder sans d'anciennes et profondes racines. La sagesse de l'assemblée constituante, à ses débuts, consista précisément à mettre en pratique cette vérité. Loin de travailler sur table rase, elle n'hésita pas, dans ses premières créations, à utiliser largement les excellents matériaux préparés par ses devanciers, et, grâce à ces fortes assises, elle réussit à élever un édifice durable.

D'ailleurs, comment se serait-elle isolée du mouvement contemporain? Comment eût-elle pu résister au courant qui, depuis plus de quinze ans, entraînait le pays dans la voie d'une transformation lente et progressive? Ne sortait-elle pas des entrailles mêmes de la nation, où l'active propagande des économistes avait conquis à leurs doctrines tous les rangs de la société?

Les réformes entreprises sous Louis XVI débordèrent au delà de 1789 d'une manière si caractérisée, que non seulement elles se retrouvent inscrites dans la législation nouvelle, mais qu'elles y figurent même avec leurs plus saillantes lacunes.

Ainsi l'assemblée constituante ne donna pas au régime des poursuites plus de garanties que n'avaient su le faire les assemblées provinciales ; elle ne sut pas mieux qu'elles régler la question des privilèges du Trésor; elle conserva purement et simplement aux pensions leur caractère de libéralité gouvernementale; elle copia maladroitement les classifications inexactes et incomplètes des lois de contrôle; elle s'abstint d'entreprendre la confection générale du ca-

dastre; elle n'aborda pas plus que Turgot et Necker la réglementation des budgets et des comptes, etc.

On reconnaît les cas exceptionnels où l'assemblée voulut marcher seule, sans s'appuyer sur aucun précédent, aux graves imperfections de ses innovations personnelles.

Ainsi, nul auteur ne conteste les défectuosités de la loi constitutive de la contribution personnelle et mobilière, qui créa, pour la première fois, en 1791, un système compliqué de taxes progressives sur les valeurs locatives augmentées de droits sur les domestiques, sur les chevaux, sur les salaires publics et privés, etc.

L'insuffisance de la première loi de patentes, en 1791, n'est pas moins notoire. Elle n'édicta que des droits proportionnels uniformes, omit absolument l'élément des droits fixes, et ne donna, en définitive, qu'une ébauche des patentes actuelles.

La répartition des contingents fonciers et mobiliers entre les départements, dont l'initiative incombait entièrement aux nouveaux législateurs, fut effectuée en 1791 avec si peu d'études et tant d'incorrections, que nous souffrons encore aujourd'hui des irréparables inégalités de cette première opération.

Mais les débuts d'une vaste entreprise rendent, à la rigueur, ces défauts inévitables et, dans tous les cas, assez excusables. Ils n'auraient pas, d'ailleurs, tardé à s'effacer, si l'assemblée constituante avait su demeurer fidèle à son premier programme. S'appuyer fermement sur le passé pour marcher en avant, mettre à profit les efforts de ses prédécesseurs, les résumer, en les fixant dans la législation, développer leurs fruits par des améliorations successives, telle était sa vraie mission. En persévérant, en se perfection-

nant elle-même, elle serait rapidement parvenue à un résultat définitif.

Déjà, en effet, grâce aux réformes de l'ancien régime et aux siennes propres, les injustices les plus invétérées se trouvaient réparées, les plus graves oppressions soulagées. Le poids de la collecte et l'arbitraire des poursuites cessaient de peser sur les contribuables ; les inégalités intolérables de la répartition individuelle prenaient fin ; une limite était opposée à l'extension des contingents ; les entraves des barrières intérieures, les légendaires horreurs de la gabelle, l'iniquité des exemptions et des privilèges, les misères de la corvée en nature, toutes ces causes légitimes de l'indignation publique avaient disparu pour toujours.

L'équilibre entre les recettes et les dépenses devait bientôt résulter du progrès des recouvrements. L'ordre et la clarté de la comptabilité, l'établissement de prévisions budgétaires annuelles, le contrôle des opérations de chaque exercice devenaient le corollaire nécessaire de l'installation d'un gouvernement représentatif régulier. Le but se rapprochait ; bien peu d'espace restait à franchir : quelques derniers efforts, quelques années de persévérance allaient fonder définitivement une organisation financière conforme aux principes modernes.

Qui s'étonnerait, d'ailleurs, de voir le XVIII[e] siècle, éclairé par tant d'idées libérales, atteindre spontanément le but que ses inspirateurs et ses guides avaient poursuivi avec une infatigable ardeur ? « Il n'a pas tenu aux physiocrates, « dit M. Joseph Garnier, que les réformes économiques, « financières et même politiques, ne s'accomplissent à « temps, pacifiquement et sans révolution. » (*Dictionnaire d'économie politique.* V° PHYSIOCRATES, par M. Joseph Garnier.)

## III

Mais le rôle de la Révolution commença, et son avènement fit évanouir ces légitimes espérances. Toute mesure sage et réfléchie, susceptible de pousser plus loin les réformes acquises, fut écartée. L'arbitraire et la violence remplacèrent la recherche patiente et féconde du progrès.

L'on confond souvent aujourd'hui les mots *Révolution* et *États généraux*. Mais entre la Révolution proprement dite et les États généraux, tels que les concevaient les promoteurs de leur convocation sous Louis XVI, la différence est absolue (1).

Les États généraux, c'est-à-dire la réunion légale des députés de la nation, représentaient en 1789 l'institution la plus respectable et la plus nécessaire. Ils devaient, nous l'avons montré, continuer les traditions de l'opinion publique et lui prêter la force qu'eux seuls possédaient pour assurer le succès définitif de ses premières tentatives.

Le programme de l'esprit révolutionnaire fut tout contraire. Se confinant orgueilleusement dans ses propres conceptions, répudiant les expériences du passé, il brisa follement tout ce qui lui faisait obstacle. Sans s'inquiéter de l'amélioration des impôts, de l'équilibre des budgets, de l'établissement d'un système fiscal régulier et productif, il subordonna les finances aux théories abstraites de sa po-

1. « Il ne faut pas confondre la Révolution de 1792, dit Léonce de « Lavergne, avec le mouvement national de 1789. Autant les idées de « 1789 ont été favorables à la formation des capitaux sous toutes les for- « mes et sur tous les points, autant les idées de 1792, si l'on peut donner « ce nom à l'emportement des passions les plus sauvages, ont nui à « tout travail utile. » (*Économie rurale de la France.*)

litique, et les fit plier sous le joug de ses utopies, comme de ses passions.

Aussi, dès que l'assemblée constituante eût ressenti l'influence de la Révolution, ses actes et ses lois changent de caractère. Dans ses meilleurs projets, dans ceux même dont nous avons précédemment signalé les incontestables mérites, se révèle l'infiltration d'un venin jusqu'alors inconnu. C'est ainsi qu'on voit avec stupéfaction, par exemple, la loi sur la contribution foncière remettre la confection des rôles aux contribuables eux-mêmes : la politique seule a conseillé cette déplorable abdication. En vain les assemblées provinciales ont-elles poursuivi un but tout opposé : leur enseignement est mis en oubli. En vain l'expérience démontre-t-elle, avec une évidence chaque jour croissante, l'incurie des municipalités, les retards inouis de leur travail, les dommages qu'éprouve le Trésor : trois constitutions successives n'en ratifient pas moins le principe qui délègue aux contribuables la rédaction des rôles. Jusqu'en 1799, la loi de 1790 se trouva, par le maintien de cette désastreuse disposition, annulée en fait dans ses meilleures parties. Elle demeura huit ans improductive, sans que la Révolution consentît à se départir de son inintelligente doctrine.

Il en fut de même pour la réforme des pensions. Préparée d'abord sous d'excellents auspices, elle finit, emportée par le souffle révolutionnaire, dans l'impuissance et le chaos. La publication de l'état nominatif de toutes les concessions, livrée en pâture à l'animosité publique, discrédita les plus méritoires. Il fallut rayer en masse du grand-livre tous les anciens brevets, sans espoir de les y rétablir jamais : l'édifice de la réglementation de 1790 s'écroula dans la faillite.

Les lois d'enregistrement, n'ayant ni la sanction de l'ex-

pertise, ni la protection de pénalités efficaces, devinrent impuissantes à tenir la fraude en respect.

Ce fut encore la Révolution qui, sous la Constituante, supprima les impôts indirects, sans les remplacer : les gabelles d'abord. En vain le bon sens de quelques députés obtint-il le vote d'une contribution directe additionnelle destinée à en masquer le vide ; cette contribution, que les contribuables ne payeront pas, succombera bientôt à son tour.

La chute des aides suivit ; puis, celle des droits sur le tabac. L'assemblée hésita, au début, à repousser les projets rationnels de transformation préparés par l'ancien régime à l'égard des ces taxes : l'esprit de destruction finit par l'emporter.

Les impôts indirects étant sacrifiés, et la contribution foncière ne fournissant pas les recettes qu'on en attendait, le budget s'éloigne plus que jamais de l'équilibre. Comment dès lors combler l'effroyable insuffisance des recettes ? Comment pourvoir aux charges nouvelles de la liquidation d'une dette accrue de 1.400 millions en un an ? Comment surtout entretenir plus longtemps les illusions du pays ?

La Révolution avait créé le mal, elle lui appliqua un remède plus funeste encore que le mal lui-même.

Au lieu d'entreprendre résolument, par des moyens réguliers, les seuls efficaces, la restauration financière qui s'imposait à ses études, la Constituante préféra éblouir la nation crédule en faisant miroiter à ses yeux des promesses irréalisables. Plus d'impôts, plus de misère ! le Trésor dans l'abondance, le peuple riche sans travailler ! La création des assignats gagés sur les biens du clergé devait opérer ces miracles.

Dès lors, les honnêtes débuts de la Constituante, son attachement aux réformes du passé, le souci du rôle que lui

conférait son titre d'États généraux, les germes des institutions qu'elle a su déjà féconder, ses courageuses entreprises que l'avenir continuera, tout sombre dans le gouffre de la Révolution. L'émission de 400 millions d'assignats est d'abord décrétée. Leur total s'élève bientôt à 1.200 millions, et se grossit enfin, sans discussion, de 600 autres millions!

L'assemblée constituante, avant sa séparation, jette ainsi dans le pays 1.800 millions de papier-monnaie. Elle organise sur tout le territoire la vente des biens dits nationaux, pour un chiffre qu'elle ne peut même préciser. Son initiative assume l'entière responsabilité des opérations désastreuses dans lesquelles ses successeurs s'engageront à sa suite.

Appelée à restaurer les finances, réunie pour combler un déficit séculaire, trouvant à sa portée les matériaux préparés par quinze ans de travaux persévérants, elle remplit d'abord sa mission d'une manière consciencieuse, glorieuse même, mais quel jugement sévère mérite l'ensemble de sa carrière dont la fin dément si tristement les débuts!

Nous n'entreprendrons pas maintenant de résumer la succession de désordres et de ruines accumulés sous la Convention et le Directoire de 1792 à 1799 : corruption des fournisseurs, infidélité des fonctionnaires, misère des rentiers et des pensionnaires, emprunts forcés, taxes révolutionnaires, violences de toute nature contre les personnes et les propriétés, et, par-dessus tout, dominant cette décomposition sociale, le débordement du papier-monnaie, dont les émissions sans limites inondent le pays de plus de 45 milliards de valeurs fictives. Cette masse d'assignats et de mandats territoriaux se déprécient à mesure qu'on en abuse. Ils valent d'abord 80 p. 100 du prix du métal : puis

ils tombent à la moitié, au quart, au dixième. Pendant la dernière année, on ne les prend que pour 5 et 1 p. 100 de leur libellé nominal. Le gouvernement pousse lui-même à leur avilissement, en cessant de les recevoir au taux où il les émet. Enfin l'État les répudie intégralement d'une manière officielle, et consomme à leur égard une monstrueuse faillite.

Peu de temps après, la faillite s'étend à la rente elle-même ; les porteurs de la dette perpétuelle et viagère ne reçoivent plus qu'un tiers de leur créance.

Ces manques de foi ramènent-ils au moins la prospérité en allégeant le budget ? Nullement. La Révolution absorbe 5 milliards 1/2 de domaines nationaux, l'argenterie des églises, le métal des cloches, les mobiliers de la Couronne et des émigrés, outre les impôts, les emprunts forcés et volontaires, les assignats, etc., sans parvenir à assurer ses services. Les dernières années du Directoire s'écoulent, comme les précédentes, dans la pénurie et le gaspillage. La Révolution n'a pas renoncé, d'ailleurs, au papier-monnaie, le seul système financier qu'elle connaisse ; elle continue sous d'autres formes ses expédients habituels : aux assignats et aux mandats territoriaux démonétisés, elle substitue les ordonnances de payement, les bons d'arrérages, les bons du quart et des trois quarts, les bons de réquisitions, etc. Ces papiers justement nommés *valeurs mortes*, dépréciés dès leur mise en circulation, employés uniquement à payer les biens nationaux et à acquitter les impôts, encombrent les caisses publiques et accroissent sans mesure la misère et le discrédit de l'État.

Que reste-t-il aujourd'hui de la Révolution ? Qu'a-t-elle laissé qui lui ait survécu ? Quelle est la part de son œuvre dans le régime que nous possédons aujourd'hui ?

La banqueroute a emporté le grand-livre créé par Cambon en 1793. Dès 1797, il est remplacé par le grand-livre du tiers consolidé. Tous deux sont de pénibles souvenirs, de sombres taches dans notre histoire financière. Quel eût été le sort de l'impôt foncier, si les municipalités avaient continué à dresser les rôles, en vertu des constitutions de 1791, 1793 et 1795? Qu'est devenu l'impôt somptuaire, assemblage de taxes improductives sur les domestiques, les chevaux, les voitures, et sur le revenu arbitrairement présumé, évalué par un jury d'équité? L'impôt sur les traitements, la taxe d'entretien des routes, perçue au moyen de barrières à péage, ont disparu. Les emprunts forcés ne figurent plus dans aucun programme; l'impôt progressif est aujourd'hui relégué parmi les machines de guerre antisociales du parti radical. Le papier-monnaie, unanimement réprouvé, n'a plus trouvé de partisans, même pendant les crises les plus graves. Les payements s'effectuent à bureau ouvert; les créanciers munis d'ordonnances ministérielles possèdent un titre de toute sûreté, les rentiers reçoivent avec exactitude leurs arrérages en argent; on ne voit plus des promesses de payement délivrées par le gouvernement se négocier à perte, au grand profit des agioteurs; les fonctionnaires ne spéculent plus sur les fonds de leurs caisses; les marchés et les fournitures sont assujettis à des règles qui préviennent non seulement les prévarications, mais même les soupçons; les encaisses des comptables sont à la disposition du mouvement général des fonds, et non plus à celle d'un fournisseur privilégié, etc.

Dans son ensemble, comme dans ses détails, l'organisation financière actuelle est l'inverse de celle de la Révolution.

A la fin du Directoire, cependant, lorsque les administrations eurent réintégré dans leurs bureaux les commis que la Terreur en avait chassés, on vit les Conseils voter plusieurs lois d'affaires très sagement ordonnées. C'est ainsi qu'en 1798 la loi du 3 frimaire an VII codifia les règlements relatifs à la contribution foncière ; que celle du 22 frimaire an VII restaura les droits d'enregistrement, et celle du 6 vendémiaire an VII, les droits de timbre; que la contribution mobilière et les patentes prirent une forme rationnelle et productive. (Lois des 3 nivôse an VII et 1er brumaire an VII.) En même temps, apparaît la contribution des portes et fenêtres. (Loi du 4 frimaire an VII.) Des droits sont établis sur les voitures publiques (Loi du 9 vendémiaire an VI); sur les matières d'or et d'argent, (Loi du 19 brumaire an VI); sur les cartes à jouer. (Arrêté du 3 pluviôse an VI.) Les tabacs, non encore monopolisés, sont assujettis à un droit de fabrication. (Loi du 22 brumaire an VII.) L'impôt du sel lui-même est presque voté. (Adopté par les Cinq-Cents, rejeté par les Anciens, 4 ventôse an VII.)

Cette rénovation administrative coïncide sans doute encore avec la déplorable gestion budgétaire signalée plus haut ; la Révolution n'a pas abdiqué : elle continue à régner dans la majorité des Conseils, et, en juin 1799, elle est assez puissante pour obtenir le vote d'un emprunt forcé et progressif de 100 millions sur les riches. Mais déjà se manifestent des symptômes de réaction : plusieurs orateurs osent publiquement soutenir des opinions qu'ils auraient craint, quelques années auparavant, d'émettre dans leurs conversations intimes. L'on pressent qu'un changement profond dans les institutions n'est point éloigné : il s'accomplit effectivement le 19 brumaire an VIII (10 novembre 1799).

## IV

Le Consulat, dès son début, rompit absolument avec les errements de la Révolution. Les commissions intermédiaires chargées provisoirement d'exercer les fonctions législatives, du 10 novembre au 26 décembre 1799, s'empressèrent de supprimer les retenues sur les traitements, d'abolir l'emprunt forcé, d'interdire les réquisitions, de créer la caisse d'amortissement, de rétablir les cautionnements des receveurs généraux, de restituer aux contrôleurs des contributions directes la mission de dresser les matrices de rôles, etc. Une fois ce premier et important déblaiement opéré par les soins de Gaudin, de Mollien, de Lebrun, etc., nous voyons l'œuvre de rénovation prendre des proportions plus grandioses. L'exécution des meilleures lois de l'assemblée constituante, suspendue ou paralysée sous la Révolution, retrouve sa perfection dans les mains de l'Empire et de la Restauration. La contribution foncière, l'enregistrement, le timbre, les patentes, l'impôt mobilier, etc. fonctionnent régulièrement. Quelques aménagements pratiques ont suffi pour mettre en état ces excellents instruments de finances.

Les impôts indirects, sacrifiés radicalement après 1789, exigèrent une reconstitution plus laborieuse. Tout était à refaire en ce qui les concerne. Les droits sur les boissons reparurent les premiers en 1804 : ébauchés d'abord conformément aux anciens projets de Du Pont de Nemours, ils ne prirent une forme véritablement productive qu'en 1816 et 1824. Le nouveau code remit alors en vigueur la plupart des dispositions de celui des aides : nous avons montré leur analogie presque textuelle.

L'impôt du sel date de 1806 : son organisation, dégagée des abus de la gabelle, réalisa les plans d'unification conçus, dès 1784, par Necker, et proposés, en 1787, à l'assemblée des notables.

Le monopole des tabacs, pratiqué fructueusement jusqu'en 1789, fut rétabli, en 1810, sans éliminer cette fois la culture indigène.

Le cadastre, après plusieurs années consacrées aux essais, reçut sa réglementation définitive en 1807. La vigoureuse impulsion donnée à son exécution permit d'en poursuivre l'achèvement, sans interruption, jusqu'au milieu du siècle.

La Cour des comptes solennellement instituée par la loi de 1807 put enfin remplacer les anciennes Chambres des comptes et les bureaux de comptabilité.

Une autre tâche, non moins longue et difficile, échut aux gouvernements réguliers du XIX[e] siècle : celle de réparer les vices et les lacunes que la brusque intervention de la Révolution avait introduits ou laissés subsister dans les meilleures lois de l'assemblée constituante.

Ainsi, la législation des poursuites, après avoir subi un premier remaniement dès l'avènement du Consulat, ne trouva sa forme définitive qu'en 1824.

La réglementation des pensions demeura à l'état de projets, de rapports et d'exposés des motifs pendant toute la durée de la Restauration et du gouvernement de Juillet, pour aboutir en 1853 seulement à une loi générale.

Les prestations en nature affectées aux chemins vicinaux, que les souvenirs trop récents de la corvée avaient fait repousser du programme de 1789, attendirent jusqu'en 1824 leur consécration législative.

L'inégalité de la répartition des contingents, arbitraire-

ment effectuée par l'assemblée constituante, sans enquête ni statistique sérieuses, sans autre base que celle de données notoirement inexactes, n'a pas encore reçu de remède. Le mal s'aggrave, au contraire, chaque jour, et suscite les réclamations incessantes de l'agriculture.

Le traité de commerce de 1786 avec l'Angleterre, rompu violemment par la Convention, n'a été renouvelé qu'en 1860, après soixante-dix ans de règne du système protecteur.

Toutes les réformes avortées en 1789 ont été ainsi irrévocablement ou pour longtemps ajournées.

Non seulement la Révolution suspendit pendant huit années, de 1792 à 1800, l'exécution régulière des lois précédemment votées ; mais ses successeurs ont dû péniblement recommencer tout le chemin jadis parcouru, et ne sont parvenus qu'après de longs détours à regagner le sommet si près d'être atteint en 1789 (1).

On ne peut donc, sans de cruels regrets, reporter ses regards sur cette époque exceptionnelle de la fin du XVIII[e] siècle, moment unique dans l'histoire, où s'agitaient les plus graves questions sociales et financières, où les solutions préparées par de solides travaux, hâtées par la pression de l'opinion publique, allaient définitivement aboutir, si la Révolution n'eût arrêté ce merveilleux mouvement. Plus tard, les gouvernements du XIX[e] siècle reprendront la même route, mais la fièvre de la régénération sera calmée,

1. « La France, dit Léonce de Lavergne a fait plus de progrès pour « l'application des idées de justice, d'égalité et de liberté, dans les « quinze ans écoulés de l'avènement de Louis XVI au mois d'août 1789, « que dans les vingt-cinq ans écoulés de 1789 à 1815... On a voulu « prendre le plus court, on a pris en réalité le plus long... Songeons qu'il « s'est écoulé trois quarts de siècle depuis 1789, et mesurons par la « pensée les progrès qui auraient dû s'accomplir dans un si long espace « de temps, si l'impulsion qui animait les classes supérieures avait pu « se poursuivre sans interruption ! » (*Les assemblées provinciales sous Louis XVI.*)

les idées refroidies, les éléments d'information dispersés : la prudence, les objections, les doutes succéderont à l'enthousiasme d'autrefois. Un quart de siècle d'intervalle séparera chacune des étapes que l'assemblée constituante pouvait franchir en quelques séances.

## V

La conclusion de ce résumé sera celle que fait ressortir chacun des chapitres du présent ouvrage. Nous la reproduirons, une dernière fois, en quelques lignes :

L'origine de nos institutions financières remonte à l'ancien régime. Nombre de règlements encore en vigueur trouvent leur modèle dans le code des fermes générales. Mais c'est à dater de l'avènement de Louis XVI que sont jetées les plus importantes fondations de l'édifice moderne. L'ancien régime transformé en fournit les matériaux. Dans les mains de Turgot, de Necker, des assemblées provinciales, de l'assemblée des notables, et enfin dans celles de l'assemblée nationale de 1789, la nouvelle organisation fiscale naît et se développe. Elle tend vers la perfection jusqu'à ce que la Révolution interrompe le cours de ses progrès. Une fois cette période de bouleversement traversée, les gouvernements réguliers se remettent à l'œuvre, plus lentement, sans doute, que leurs devanciers. Ils partagent avec les réformateurs du règne de Louis XVI et l'assemblée constituante l'honneur d'avoir créé le système financier qui nous régit aujourd'hui.

L'ancienne législation, façonnée sur le moule du pays, appropriée aux phases de son histoire, toujours en harmonie avec son état social, devient, par voie de progrès suc-

cessifs, à travers de longues vicissitudes, la législation financière actuelle.

Quels persévérants efforts concoururent à cette grande transformation : voilà ce que ce livre expose en détail.

Les documents rassemblés et analysés dans ses divers chapitres intéresseront peut-être les personnes adonnées spécialement aux études financières ; mais le lecteur, quel qu'il soit, y trouvera la confirmation de cette vérité, trop souvent méconnue, que le temps et le travail créent seuls les institutions durables, que rien de solide ne s'élève sur table rase, sans racines dans le passé.

FIN

# TABLE DES MATIÈRES

## CONTENUES DANS LE SECOND VOLUME

FIN DE LA TABLE DES MATIÈRES DU TOME SECOND ET DERNIER

**Voir en tête du premier volume la table générale et analytique.**

---

